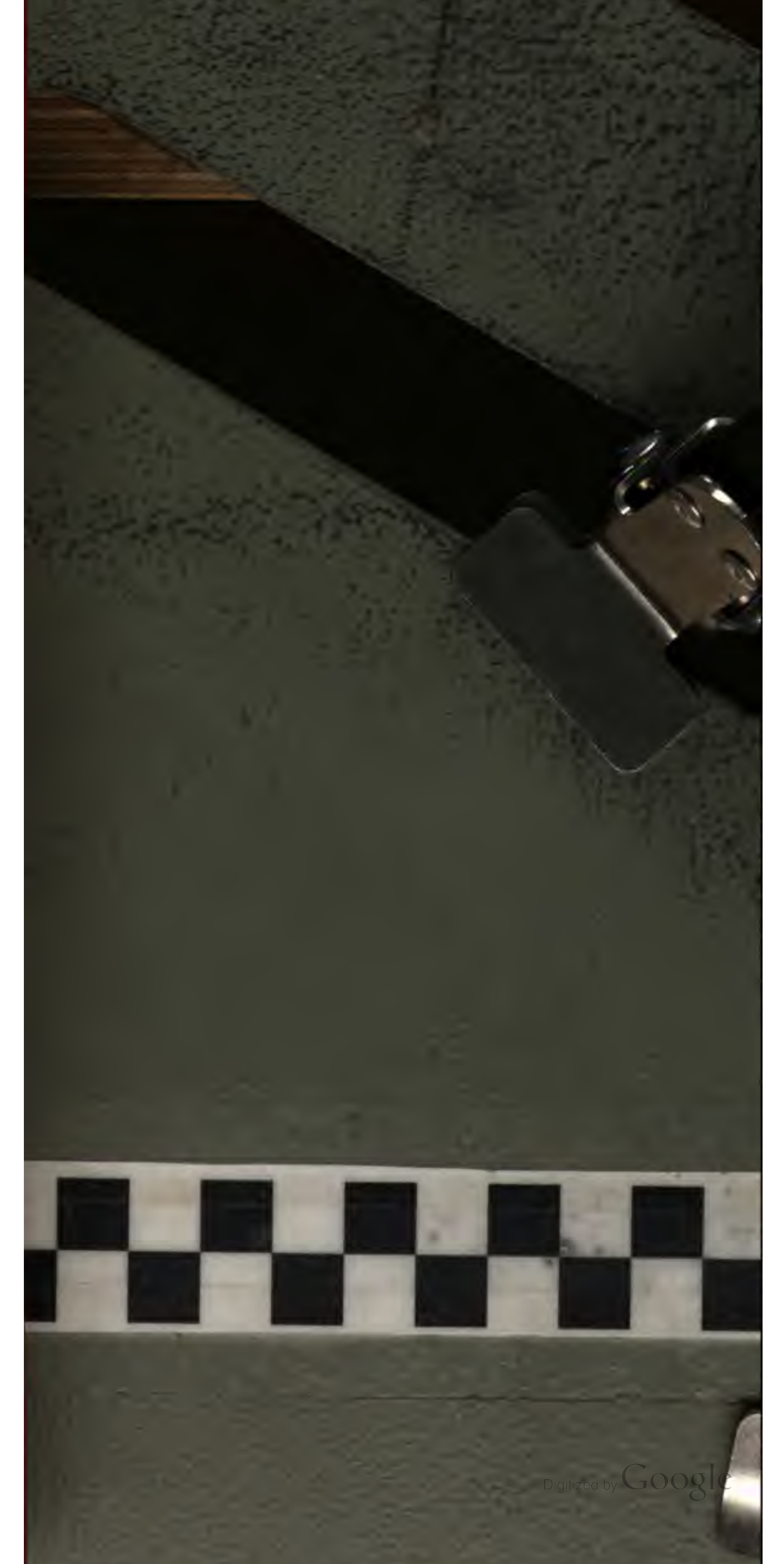



ALTE · VOLARE · VOLO





LA

SECONDE CONFÉRENCE DE LA PAIX

Réunie à La Haye en 1907

PAR

ANTONIO S. DE BUSTAMANTE Y SIRVEN

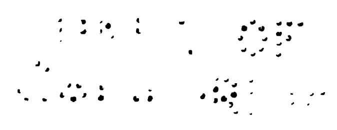
SÉNATEUR
DÉLÉGUÉ PLÉNIPOTENTIAIRE DE CUBA A LA CONFÉRENCE
PROFESSEUR DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC ET PRIVÉ A L'UNIVERSITÉ DE LA HAVANE
ASSOCIÉ DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL
MEMBRE DU TRIBUNAL PERMANENT D'ARBITRAGE

TRADUIT DE L'ESPAGNOL

PAR

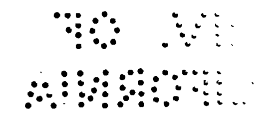
GEORGES SCELLE

DOCTEUR EN DROIT
PROFESSEUR DE DROIT INTERNATIONAL A L'UNIVERSITÉ DE SOFIA
SECRÉTAIRE DE L'AMBASSADEUR DU BRÉSIL A LA CONFÉRENCE



LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL J.-B. SIREY & DU JOURNAL DU PALAIS
Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL
22, *rue Soufflot, PARIS,* 5e *Arrond.*
L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1909



76

LA

SECONDE CONFÉRENCE DE LA PAIX

RÉUNIE A LA HAYE EN 1907

INTRODUCTION

1. — Le 18 mai 1899, se réunissait à La Haye, sur l'initiative de l'Empereur de Russie, la Première Conférence de la Paix.

Sa convocation n'avait point pour but de codifier le droit international public ou de soumettre à l'arbitrage les différends entre les États; elle avait eu lieu dans le désir purement politique de réduire les armements en Europe, et d'obtenir par ce moyen une paix générale. Il suffit, pour s'en convaincre, de lire la première circulaire du Comte Mouravieff, ministre des Affaires étrangères de Russie, en date du 12/24 août 1898.

Mais il devint vite nécessaire de changer la direction imprimée aux travaux et d'abandonner le champ épineux de la politique et de la force, pour le terrain plus sûr et plus accessible, du droit et de la justice. Une nouvelle circulaire russe du 30 décembre 1898 (ou du

11 janvier 1899 pour les pays qui suivent le calendrier grégorien) développa un autre programme, dans lequel figuraient presque toutes les questions auxquelles la Conférence consacra ses fructueux travaux.

2. — La Haye vit alors la réunion des représentants de vingt-six nations, dont vingt étaient européennes, deux américaines et quatre asiatiques. Il serait superflu d'énumérer les nations d'Europe, car aucune d'entre elles n'y manquait. Celles d'Amérique étaient les États-Unis et le Mexique; le Brésil, invité lui aussi, s'abstint de participer à la Conférence. En Asie, la Chine, le Japon, la Perse et le Siam étaient représentés.

La Première Conférence de la Paix ne fut donc pas une assemblée mondiale. Il y manquait toute l'Amérique latine, qui, étant donnés le chiffre de sa population, sa culture, ses intérêts économiques, ses relations politiques et militaires avec le vieux monde, méritait cependant de concourir aux fins généreuses que poursuivait la Conférence.

La question de savoir si le Souverain Pontife serait invité à envoyer un représentant fut l'objet de négociations entre certaines chancelleries d'Europe; mais devant les difficultés qui surgirent de ce chef, et dont l'examen serait ici inopportun, on s'abstint de l'inviter.

3. — La Conférence se trouva réunie, disions-nous, le 18 mai 1899, par M. de Beaufort, ministre hollandais des Affaires étrangères, sous la présidence M. Staal, premier délégué de Russie. M. de Karnebeek, premier délégué de Hollande, remplissait les fonctions de vice-président. Elle se divisa en trois commissions, qui se consacrèrent l'une au désarmement, l'autre à la réglementation du droit de la guerre, la dernière à l'étude des bons offices, de la médiation et de l'arbitrage.

4. — Le travail difficile et pénible de la première des trois commissions n'aboutit qu'à l'enregistrement par la Conférence du vœu que les Gouvernements, tenant

compte des propositions faites, étudiassent la possibilité d'un accord relatif à la limitation des forces armées de terre et de mer et des budgets militaires.

Les conventions relatives aux balles explosives et aux projectiles lancés du haut des ballons, n'obtinrent pas, malgré l'acceptation d'un grand nombre de puissances, l'approbation unanime qu'il y avait lieu de désirer.

5. — La Conférence termina ses travaux le 29 juillet 1899, après avoir signé trois conventions et trois déclarations. Les trois conventions se rapportaient au règlement pacifique des conflits internationaux, aux lois et coutumes de la guerre sur terre, et à l'adaptation de la convention de Genève du 22 août 1864 à la guerre maritime.

Les déclarations s'analysaient en la prohibition de lancer des projectiles et des explosifs du haut des ballons ou autres moyens nouveaux analogues, dans celle d'employer des projectiles ayant pour objet unique de répandre des gaz asphyxiants ou délétères, ou des balles qui se divisent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain.

Toutes ces conventions, ainsi que les déclarations, sont insérées comme premier appendice à la fin de ce volume. Cela permettra de les comparer aux accords conclus par la Seconde Conférence à laquelle le présent ouvrage est consacré, ainsi que de réunir en un seul tout les uns et les autres.

6. — La Première Conférence avait déjà prévu la nécessité d'une seconde, et certains de ses votes faisaient allusion aux travaux qu'il y aurait lieu par la suite d'entreprendre.

Le président et premier délégué russe, M. Staal laissa à La Haye, à la fin des travaux de la Conférence, le 17/29 juillet 1899 un autographe ainsi libellé : « Attendons la moisson ».

Pendant quelque temps, de nouvelles et graves com-

plications internationales, vinrent arrêter les efforts faits à la fin du XIXe siècle et l'on put croire que l'œuvre commencée serait définitivement interrompue, abandonnée même.

Mais les amis de la Paix et du Droit veillaient sur elle, et lors de la réunion à Saint-Louis, au mois de septembre 1904, de la Conférence interparlementaire de la Paix, le président des États-Unis M. Théodore Roosevelt, fut unanimement sollicité d'inviter toutes les nations du monde à reprendre l'œuvre de La Haye.

Le 24 septembre de la même année, le Président Roosevelt offrait dans ce but sa puissante coopération, et, un mois plus tard, le 31 octobre, le Secrétaire d'État, M. Hay, envoyait aux puissances une circulaire exposant les désirs du Président et demandant qu'une nouvelle Conférence se réunît à La Haye.

Une fois la guerre russo-japonaise terminée, le ministre de Russie à Washington fit savoir au Président Roosevelt que l'Empereur de Russie disirait, si tel était son bon plaisir, convoquer cette seconde Conférence.

7. — A cet effet, le 24 mars/6 avril 1906, le Gouvernement russe publiait une circulaire ainsi conçue :

« En prenant l'initiative de la convocation d'une « deuxième Conférence de la Paix, le Gouvernement « impérial a eu en vue la nécessité de donner un déve- « loppement nouveau aux principes humanitaires qui « ont servi de base à l'œuvre de la grande réunion in- « ternationale de 1899.

« Il a cru en même temps qu'il y avait lieu d'étendre « le plus possible le nombre des États participant aux « travaux de la Conférence projetée, et l'empressement « avec lequel il a été répondu à cet appel témoigne com- « bien est actuellement profond et général le sentiment « de la solidarité pour l'application des idées ayant « comme objet le bien de l'humanité tout entière.

« La première Conférence s'est séparée avec la con-

« viction que sa tâche serait complétée ultérieurement « par l'effet du progrès régulier des lumières parmi les « peuples et à mesure des résultats de l'expérience ac- « quise. Sa création la plus importante, la Cour inter- « nationale d'arbitrage, est une institution qui a déjà « fait ses preuves et qui a groupé, pour le bien général, « en aéropage, des jurisconsultes entourés du respect « universel. On a pu voir aussi à quel point étaient bien- « faisantes pour la solution des différends entre les États « les Commissions internationales d'enquête.

« Il y a cependant des améliorations à introduire dans « la Convention relative au règlement pacifique des dif- « férends internationaux. A la suite d'arbitrages récents, « les juristes réunis en tribunal ont soulevé certaines « questions de détail sur lesquelles il y aurait à statuer, « en donnant à ladite Convention les développements « nécessaires. Il semblerait notamment désirable que « des principes fixes fussent posés en ce qui regarde « l'emploi des langues dans la procédure, vu les diffi- « cultés qui pourraient se produire à l'avenir à mesure « que se multiplieraient les recours à la juridiction ar- « bitrale. Il y aurait de même quelques améliorations à « apporter au fonctionnement des Commissions inter- « nationales d'enquête.

« En ce qui regarde la réglementation des lois et cou- « tumes de la guerre sur terre, les dispositions prises « par la première Conférence ont besoin également « d'être complétées et précisées de façon à écarter tout « malentendu.

« Pour la guerre maritime, au sujet de laquelle les « lois et usages diffèrent sur certains points de pays à « pays, il y a nécessité d'établir des règles fixes en cor- « rélation avec les exigences du droit des belligérants « et des intérêts des neutres.

« Une convention concernant ces matières aurait à « être élaborée et constituerait une des parties les plus

« marquantes de la tâche dévolue à la prochaine Con-
« férence.

« En conséquence, estimant qu'il n'y a lieu actuelle-
« ment que de procéder à l'examen des questions qui
« s'imposent d'une façon particulière, en tant qu'elles
« découlent de l'expérience de ces dernières années,
« sans toucher à celles qui pourraient concerner la li-
« mitation des forces militaires ou navales, le Gouver-
« nement impérial propose comme programme de la
« réunion projetée les points principaux suivants :

« 1° Améliorations à apporter aux dispositions de la
« Convention relative au règlement des conflits inter-
« nationaux en ce qui regarde la Cour d'arbitrage et les
« Commissions internationales d'enquête ;

« 2° Compléments à apporter aux dispositions de la
« Convention de 1899, relative aux lois et coutumes de
« la guerre sur terre, entre autres concernant l'ouver-
« ture des hostilités, les droits des neutres sur terre, etc.
« Déclarations de 1899. L'une d'entre elles étant péri-
« mée, question de son renouvellement;

« 3° Élaboration d'une Convention relative aux lois
« et usages de la guerre maritime, concernant :

« Les opérations spéciales de la guerre maritime,
« telles que le bombardement des ports, villes et villages
« par une force navale, pose de torpilles, etc.;

« La transformation des bâtiments de commerce en
« bâtiments de guerre;

« La propriété privée des belligérants sur mer;

« Le délai de faveur à accorder aux bâtiments de com-
« merce pour quitter les ports neutres ou ceux de l'en-
« nemi après l'ouverture des hostilités;

« Les droits et devoirs des neutres sur mer, entre au-
« tres, questions de la contrebande, régime auquel se-
« raient soumis les bâtiments des belligérants dans les
« ports neutres; destruction, par force majeure, des
« bâtiments de commerce neutres arrêtés comme prises.

« Dans ladite convention à élaborer seraient intro-
« duites les dispositions relatives à la guerre sur terre
« qui seraient applicables également à la guerre maritime;

« 4° Compléments à apporter à la Convention de 1899
« pour l'adaptation à la guerre maritime des principes
« de la Convention de Genève de 1864.

« De même qu'à la Conférence de 1899, il demeurerait
« bien entendu que les délibérations de la réunion pro-
« jetée ne devraient porter ni sur les rapports politiques
« entre les États ou l'ordre des choses établi par les
« traités, ni non plus en général, sur les questions qui
« ne rentreraient pas directement dans le programme
« adopté par les Cabinets.

« Le Gouvernement impérial tient à bien marquer que
« l'énoncé de ce programme et son acceptation éven-
« tuelle par les différents États ne préjuge évidemment
« pas l'opinion qui pourrait être formulée en Conférence
« par rapport aux solutions à donner aux questions sou-
« mises à la discussion. De même, il appartiendrait à la
« réunion projetée de déterminer l'ordre des questions
« à traiter et la forme dont seraient revêtues les déci-
« sions prises, selon qu'il serait jugé préférable d'in-
« clure certaines d'entre elles dans de nouvelles con-
« ventions ou de les ajouter comme compléments à des
« conventions déjà existantes.

« En formulant le programme susmentionné, le Gou-
« vernement impérial a tenu compte dans la mesure du
« possible des vœux exprimés par la première Confé-
« rence de la paix, notamment en ce qui regarde les
« droits et devoirs des neutres, la propriété privée des
« belligérants sur mer, le bombardement des ports, vil-
« les, etc. Il aime à espérer que le Gouvernement.....
« verra dans l'ensemble des points proposés l'expression
« du désir de se rapprocher de cet idéal élevé de justice
« internationale qui est le but constant de tout l'univers
« civilisé.

« D'ordre de mon Gouvernement, j'ai l'honneur de « Vous faire part de ce qui précède, en ajoutant que « l'époque à laquelle aurait à se réunir à La Haye la « Conférence projetée, pourrait être la seconde moitié « de juillet prochain (nouveau style), le Gouvernement « néerlandais estimant également de son côté que cette « date serait la plus opportune.

« Dans l'attente d'une réponse du Gouvernement..... « dans un délai aussi rapproché que possible, je saisis « cette occasion, etc..... ».

8. — La Conférence pan-américaine de Rio-Janeiro, convoquée aussi pour l'été de 1906, obligea à reporter à l'année suivante la réunion projetée à La Haye. On adopta aussi comme date définitive le 15 juin 1907, après avoir résolu au préalable, au moyen de notes diplomatiques, la question relative à l'adhésion aux Conventions de 1899 des États qui, invités à la seconde Conférence, n'avaient pas pris part à la première.

9. — Une nouvelle circulaire diplomatique de Russie, fit savoir, au mois d'avril 1907, que toutes les puissances auxquelles le Gouvernement impérial avait communiqué le programme de 1906, lui donnaient en principe leur adhésion, sous le bénéfice de certaines observations que nous allons mentionner.

Le Gouvernement des États-Unis se réserva la faculté de soumettre à la seconde Conférence deux questions complémentaires : celle de la réduction ou limitation des armements, et celle de la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes publiques ordinaires provenant de contrats.

Le Gouvernement espagnol exprima son désir de discuter la limitation des armements.

L'Angleterre déclara attacher une grande importance à ce que la question des dépenses militaires fût discutée, et se réserva le droit de la soulever, aussi bien que celui de s'abstenir de la discussion de toute matière mention-

née dans le programme russe qu'elle estimait ne pas devoir conduire à un résultat utile.

Le Japon estima que certaines questions non expressément énumérées dans le programme, pourraient être jointes avec profit à celles qui devaient être examinées, et se réserva également la faculté de s'abstenir ou de se retirer de toute discussion qui prendrait une tournure telle qu'elle ne lui paraîtrait pas devoir conduire à un résultat utile.

Des observations analogues furent faites par les Gouvernements d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie qui se réservèrent également le droit de s'abstenir dans la Conférence de toute discussion n'ayant pas un but pratique.

Le Gouvernement russe, de son côté, estima devoir déclarer qu'il maintenait son programme de 1906 pour les délibérations de la Conférence, sans préjudice toutefois de son droit de s'abstenir de toute controverse qui ne lui semblerait pas efficace.

10. — Se basant sur les déclarations que nous venons de rappeler, les États suivants participèrent à la Conférence par l'intermédiaire de leurs représentations respectives :

En Europe : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, le Monténégro, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Russie, la Serbie, la Suède, la Suisse, la Turquie, en tout vingt et un États.

En Amérique : les États-Unis d'Amérique, la République Argentine, la Bolivie, les États-Unis du Brésil, le Chili, la Colombie, Cuba, la République Dominicaine, l'Équateur, le Guatémala, Haïti, le Honduras (admis plus tard) les États-Unis Mexicains, le Nicaragua, Panama, le Paraguay, le Pérou, le Salvador, l'Uruguay et le Vénézuéla, au tolal vingt; en Asie, la Chine, le Japon, la Perse et le Siam, au total quatre.

C'est donc au nombre de quarante-cinq que les nations du monde se préparèrent à prendre part à la Seconde Conférence de la Paix.

11. — Dans ce but elles constituèrent les délégations suivantes :

Allemagne.

Son Exc. le baron MARSCHALL DE BIEBERSTEIN, Ambassadeur impérial à Constantinople, ministre d'État, premier délégué plénipotentiaire;

M. KRIEGE, envoyé impérial en mission extraordinaire à cette Conférence, conseiller intime de légation et jurisconsulte au département des Affaires étrangères, membre de la Cour permanente d'arbitrage, second délégué plénipotentiaire;

M. le contre-amiral SIEGEL, attaché naval à l'ambassade impériale à Paris, délégué de la marine;

M. le major général DE GUNDELL, quartier-maître supérieur du grand état-major de l'armée royale de Prusse, délégué militaire;

M. ZORN, conseiller intime de justice, membre de la Chambre des Seigneurs de Prusse, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Bonn et syndic de la Couronne royale de Prusse, délégué scientifique;

M. GÖPPERT, conseiller de légation et conseiller adjoint au département des Affaires étrangères, délégué adjoint;

M. RETZMANN, capitaine-lieutenant de l'état-major général de la marine, délégué adjoint de la marine;

M. TRAUTMANN, vice-consul au consulat général de l'Empire allemand à Saint-Pétersbourg, secrétaire de la délégation;

M. DE ROON, lieutenant au premier régiment des dragons de la garde, stagiaire au grand état-major, attaché à la personne du premier délégué;

M. WALDAMAR DE SCHEVEN, attaché de légation, secrétaire de la délégation;

M. DE STULPNAGEL, lieutenant au corps des Feldjaeger, attaché à la délégation.

Amérique (États-Unis d').

Son Exc. M. Joseph H. Choate, ancien ambassadeur à Londres, ambassadeur extraordinaire, délégué plénipotentiaire;

Son Exc. M. Horace Porter, ancien ambassadeur à Paris, ambassadeur extraordinaire, délégué plénipotentiaire;

Son Exc. M. Uriah M. Rose, ambassadeur extraordinaire, délégué plénipotentiaire;

Son Exc. M. David Jayne Hill, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à La Haye, délégué plénipotentiaire;

M. le contre-amiral Charles S. Sperry, ancien président de l'école de guerre maritime, ministre plénipotentiaire, délégué plénipotentiaire;

M. le général de brigade George B. Davis, chef de la justice militaire de l'armée des États-Unis, ministre plénipotentiaire, délégué plénipotentiaire;

M. William I. Buchanan, ancien ministre à Buenos-Ayres, ancien ministre au Panama, ministre plénipotentiaire, délégué plénipotentiaire;

M. James Brown Scott, jurisconsulte du département d'État des Affaires étrangères, délégué technique;

M. Charles Henry Butler, rapporteur de la Cour suprême, délégué technique;

M. Chandler Hale, ancien premier secrétaire de l'ambassade à Vienne, premier secrétaire de la délégation;

M. A. Bailly-Blanchard, deuxième secrétaire de l'ambassade à Paris, deuxième secrétaire de la délégation;

M. William M. Malloy, secrétaire adjoint de la délégation.

Argentine (République).

Son Exc. M. Roque Saenz Peña, ancien ministre des Affaires étrangères, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Rome, délégué plénipotentiaire;

Son Exc. M. Luis M. Drago, ancien ministre des Affaires étrangères, député, délégué plénipotentiaire;

Son Exc. M. Carlos Rodriguez Larreta, ancien ministre des Affaires étrangères, délégué plénipotentiaire;

M. le général Francisco Reynolds, attaché militaire à Berlin, délégué technique;

M. le capitaine de vaisseau Juan A. Martin, ancien ministre de la Marine, attaché naval à Londres, délégué technique;

M. Romulo S. Naon, professeur de droit public, député, secrétaire général de la délégation;

M. Juan Carlos Cruz, professeur de droit commercial, secrétaire de la délégation;

M. Carlos a Becu, secrétaire de légation, professeur suppléant de droit international, secrétaire de la délégation.

Autriche-Hongrie.

Son Exc. M. Gaëtan Mérey de Kapos-Mére, conseiller intime de Sa Majesté Impériale et Royale Apostolique, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, premier délégué plénipotentiaire;

Son Exc. le baron Charles de Macchio, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire, second délégué plénipotentiaire.

M. Henri Lammasch, professeur à l'Université de Vienne, conseiller aulique, membre de la Chambre des Seigneurs du Reichsrath autrichien, membre de la Cour permanente d'arbitrage, délégué scientifique;

M. Antoine Haus, contre-amiral, délégué naval;

M. le baron Wladimir Giesl de Gieslingen, major général, plénipotentiaire militaire à l'Ambassade Impériale et Royale à Constantinople et à la Légation Impériale et Royale à Athènes, délégué militaire;

M. le chevalier Othon de Weil, conseiller aulique et ministériel au ministère de la Maison Impériale et Royale et des Affaires étrangères, délégué;

M. Jules Szilassy de Szilas et Pilis, conseiller de légation, délégué;

M. Émile Konek de Norwall, lieutenant de vaisseau de première classe, délégué adjoint;

M. Egon Berger de Waldenegg, attaché au ministère de la Maison Impériale et Royale et des Affaires étrangères, secrétaire de la délégation;

M. Alphonse Traxler, employé au ministère de la Maison Impériale et Royale et des Affaires étrangères, secrétaire de la Chancellerie de la délégation.

Belgique.

Son Exc. M. A. Beernaert, ministre d'Etat, membre de la Chambre des représentants, membre de l'Institut de France, des Académies royales de Belgique et de Roumanie, membre d'honneur de l'Institut de droit international, membre de la Cour permanente d'arbitrage, délégué plénipotentiaire;

Son Exc. M. J. Van den Heuvel, ministre d'État, ancien ministre de la Justice. délégué plénipotentiaire;

Son Exc. le baron Guillaume, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à La Haye, membre de l'Académie royale de Roumanie, délégué plénipotentiaire;

M. G. Allart, conseiller de légation à La Haye, secrétaire de la délégation.

Bolivie.

Son Exc. M. Claudio Pinilla, ministre des Affaires étrangères, délégué;

Son Exc. M. Fernando E. Guachalla, ministre plénipotentiaire à Londres, délégué.

Brésil (États-Unis du).

Son Exc. M. Ruy Barbosa, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, vice-président du Sénat, délégué plénipotentiaire;

Son Exc. M. EDUARDO F. S. DOS SANDOS LISBÔA, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire, délégué;

M. le colonel ROBERTO TROMPOWSKY LEITAO DE ALMEIDA, attaché militaire à La Haye, délégué technique;

M. le capitaine de frégate TANCREDO BURLAMAQUI DE MOURA, délégué technique;

M. ARTHUR DE CARVALHO MOREIRA, premier secrétaire de légation, premier secrétaire de la délégation;

M. CARLOS LEMGRUBER KROPF, premier secrétaire de légation à La Haye, premier secrétaire de la délégation;

M. RODRIGO OCTAVIO DE LANGGAARD MENEZES, professeur de droit international privé à la Faculté libre des sciences juridiques et sociales à Rio-Janeiro, premier secrétaire de la délégation;

M. ABELARDO ROCAS, secrétaire de la légation, deuxième secrétaire de la délégation;

M. JOSÉ R. ALVES, secrétaire de légation, deuxième secrétaire de la délégation;

M. A. BAPTISTA PEREIRA, secrétaire de légation, deuxième secrétaire de la délégation;

M. LEOPOLDO DE MAGALHAES CASTRO, deuxième secrétaire de la délégation;

M. FERNANDO DOBBERT, deuxième secrétaire de la délégation.

Bulgarie.

M. le général-major de l'état-major VRBAN VINAROFF, général à la suite, premier délégué plénipotentiaire;

M. IVAN KARANDJOULOFF, procureur général de la Cour de Cassation, second délégué plénipotentiaire;

M. le capitaine de frégate S. DIMITRIEFF, chef de l'état-major de la flottille bulgare, délégué;

M. M. MILTCHEFF, chef de la section du Protocole au ministère princier des Affaires étrangères, secrétaire de la délégation.

Chili.

Son Exc. M. Domingo Gana, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Londres, délégué plénipotentiaire;

Son Exc. M. Augusto Matte, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Berlin, délégué plénipotentiaire ;

Son Exc. M. Carlos Concha, ancien ministre de la Guerre, ancien président de la Chambre des députés, ancien envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Buenos-Ayres, délégué plénipotentiaire;

M. L. Aldunate, chargé d'affaires du Chili à La Haye, délégué adjoint;

M. Felipe Aninat, secrétaire de la délégation.

Chine.

Son Exc. M. Lou Tseng-Tsiang, ambassadeur extraordinaire, délégué plénipotentiaire;

Son Exc. The honorable John W. Foster, ancien secrétaire d'État au département des Affaires étrangères aux États-Unis d'Amérique, délégué plénipotentiaire;

Son Exc. M. Tsien-Sun, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire, délégué plénipotentiaire;

M. le colonel W. S. Y. Tinge, chef du bureau de justice militaire au ministère de la Guerre, délégué militaire;

M. Tchang Tching Tong, secrétaire de légation, délégué adjoint;

M. Tchao-Hi-Tchiou, ancien secrétaire de la Mission et de la Légation Impériale de Chine à Paris et à Rome, délégué adjoint;

M. Sze Chao-Tsang, secrétaire de la délégation ;

M. Tcheng-Loh, secrétaire de la délégation ;

M. Wang Kuang-Ky, secrétaire de la délégation ;

M. H. Remsen Whitehouse, ancien secrétaire d'ambassade, secrétaire de la délégation ;

M. John Foster Dulles, secrétaire de la délégation.

Colombie.

M. le général Jorge Holguin, délégué plénipotentiaire;

M. Santiago Perez Triana, délégué plénipotentiaire;

Son Exc. le général M. Vargas, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Paris, délégué plénipotentiaire;

M. Eduardo Perez Triana, premier secrétaire de légation à Paris, secrétaire de la délégation.

Cuba.

M. Antonio Sanchez de Bustamante, professeur de droit international à l'Université de La Havane et sénateur de la République, délégué plénipotentiaire;

Son exc. M. Gonzalo de Quesada y Arostégui, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Washington, délégué plénipotentiaire;

M. Manuel Sanguily, ancien directeur de l'Institut d'Enseignement secondaire de La Havane et sénateur de la République, délégué plénipotentiaire;

M. Orestes Ferrara, professeur à la Faculté de droit de l'Université de La Havane, premier secrétaire de la délégation;

M. Fernando Sanchez de Fuentes, professeur à la Faculté de droit de l'Université de La Havane, deuxième secrétaire de la délégation;

M. José F. Campillo, chancelier de la légation de Cuba à Washington, secrétaire adjoint.

Danemark.

Son exc. M. C. Brun, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Washington, premier délégué plénipotentiaire;

M. le contre-amiral C. F. Scheller, deuxième délégué plénipotentiaire;

M. A. Vedel, chambellan, chef de section au ministère Royal des Affaires étrangères, troisième délégué plénipotentiaire;

M. H. ZAHLE, gentilhomme de la Chambre, secrétaire de la délégation.

Dominicaine (République).

M. FRANCISCO HENRIQUEZ I CARVAJAL, ancien ministre des Affaires étrangères, délégué plénipotentiaire;

M. APOLINAR TEJERA, rector de l'Institut professionnel de Saint-Domingue, délégué plénipotentiaire;

M. TULIO M. CESTERO, ancien consul général de la République à Hambourg, secrétaire de la délégation;

M. EMILIO TEJERA, consul de la République au Havre, secrétaire de la délégation.

Équateur.

Son Exc. M. VICTOR RENDON, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Paris et à Madrid, délégué plénipotentiaire;

M. ENRIQUE DORN Y DE ALSUA, chargé d'Affaires, délégué;

Espagne.

Son Exc. M. W. R. DE VILLA-URRUTIA, sénateur, ancien ministre des Affaires étrangères, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire à Londres, premier délégué plénipotentiaire;

Son Exc. M. JOSÉ DE LA RICA Y CALVO, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à La Haye, délégué plénipotentiaire;

M. GABRIEL MAURA Y GAMAZO, COMTE DE LA MORTERA, député aux Cortès, délégué plénipotentiaire;

M. J. JOFRE MONTOJO, colonel d'état-major, aide de camp du ministre de la Guerre, délégué adjoint militaire;

M. le capitaine de vaisseau FRANCISCO CHACON, délégué adjoint naval;

M. R. Spottorno, secrétaire d'ambassade de deuxième classe, secrétaire de la délégation.

France.

Son Exc. M. Léon Bourgeois, ambassadeur extraordinaire, sénateur, ancien Président du Conseil, ancien ministre des Affaires étrangères, membre de la Cour permanente d'arbitrage, délégué, premier plénipotentiaire;

M. le baron d'Estournelles de Constant, sénateur, ministre plénipotentiaire de première classe, membre de la Cour permanente d'arbitrage, délégué, deuxième plénipotentiaire;

M. Louis Renault, professeur à la Faculté de droit de Paris, ministre plénipotentiaire honoraire, jurisconsulte du ministère des Affaires étrangères, membre de l'Institut, membre de la Cour permanente d'arbitrage, délégué, troisième plénipotentiaire;

Son Exc. M. Marcellin Pellet, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à La Haye, délégué, quatrième plénipotentiaire;

M. le général de division Amourel, délégué militaire;

M. le contre-amiral Arago, délégué de la marine;

M. Fromageot, avocat à la Cour d'appel de Paris, délégué technique;

M. le lieutenant-colonel Siben, attaché militaire à Bruxelles et à La Haye, deuxième délégué militaire;

M. le capitaine de vaisseau Lacaze, deuxième délégué de la marine;

M. P. Delvincourt, secrétaire d'ambassade de première classe, secrétaire de la délégation;

M. A. Ribot, secrétaire d'ambassade de deuxième classe, secrétaire de la délégation;

M. M. Jarousse de Sillac, secrétaire d'ambassade de deuxième classe, secrétaire de la délégation;

M. le baron CLAUZEL, secrétaire d'ambassade de troisième classe, secrétaire de la délégation;

M. HENRI PARISOT, sous-chef du secrétariat particulier du ministère des Affaires étrangères, secrétaire adjoint;

M. M. CAILLIOT, lieutenant au 23e régiment de dragons, attaché à la délégation.

Grande-Bretagne.

Son Exc. The Right honourable sir EDWARD FRY, G. C. B., ambassadeur extraordinaire, membre de la Cour permanente d'arbitrage, délégué plénipotentiaire;

Son Exc. The Right honourable sir ERNEST SATOW, G. C. M. G., membre de la Cour permanente d'arbitrage, délégué plénipotentiaire;

Son Exc. The Right honourable lord REAY, G. C. S. I., G. C. I. E., ancien président de l'Institut de droit international, délégué plénipotentiaire;

Son Exc. sir HENRY HOWARD, K. C. M. G. C. B., envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à La Haye, délégué plénipotentiaire;

M. le général de division sir EDMOND R. ELLES, G. C. I. E., K. C. B., délégué militaire;

M. le capitaine de vaisseau C. L. OTTLEY, M. V. O., R. N., A. D. C., délégué naval;

M. EYRE CROWE, conseiller d'ambassade, délégué technique, premier secrétaire de la délégation;

M. CECIL HURST, conseiller d'ambassade, délégué technique, conseiller légal de la délégation;

M. le lieutenant-colonel the honourable HENRY YARDE-BULLER, D. S. O., attaché militaire à La Haye, délégué technique;

M. le capitaine de frégate J. R. SEGRAVE, R. N., délégué technique;

M. le commandant GEORGE K. COCKERILL, chef de section à l'état-major de l'armée, délégué technique;

The honourable CHARLES TUFTON, deuxième secrétaire d'ambassade, secrétaire adjoint;

M. JOSEPH ADDISON, troisième secrétaire d'ambassade, secrétaire adjoint.

Grèce.

Son Exc. M. CLÉON RIZO RANGABÉ, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Berlin, premier délégué plénipotentiaire;

M. GEORGES STREIT, professeur de droit international à l'Université d'Athènes, membre de la Cour permanente d'arbitrage, second délégué plénipotentiaire;

M. le colonel d'artillerie C. SAPOUNT-ZAKIS, chef de l'état-major général, délégué technique;

M. NICOLAS THÉOTOKY, secrétaire de la légation Royale à Vienne, secrétaire de la délégation;

M. A. DIOMÈDE, professeur agrégé à l'Université d'Athènes, attaché à la délégation.

Guatémala.

M. JOSÉ TIBLE MACHADO, chargé d'affaires à Londres, délégué plénipotentiaire;

M. ENRIQUE GOMEZ CARRILLO, chargé d'affaires à Londres, délégué plénipotentiaire;

M. ERNESTO DE MERCK, secrétaire de la délégation.

Haïti.

Son Exc. M. JEAN JOSEPH DALBÉMAR, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Paris, délégué plénipotentiaire;

Son Exc. M. J. N. LÉGER, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Washington, délégué plénipotentiaire;

M. PIERRE HUDICOURT, avocat du barreau de Port-au-Prince, délégué plénipotentiaire;

M. Auguste Jean Joseph, secrétaire de la légation d'Haïti à Paris, secrétaire de la délégation;

M. Abel Léger, attaché à la légation d'Haïti à Paris, secrétaire de la délégation.

Italie.

Son Exc. le comte Joseph Tornielli Brusati di Vergano, sénateur du royaume, ambassadeur d'Italie à Paris, membre de la Cour permanente d'arbitrage, président de la délégation italienne, plénipotentiaire;

Son Exc. Guido Pompilj, député au Parlement, sous-secrétaire d'État au ministère royal des Affaires étrangères, délégué plénipotentiaire;

M. Guido Fusinato, conseiller d'État, député au Parlement, ancien ministre de l'Instruction, délégué plénipotentiaire;

M. Marius Nicolis de Robilant, général de brigade, délégué technique;

M. le chevalier François Castiglia, capitaine de vaisseau, délégué technique;

M. Arthur Ricci-Busatti, conseiller de légation, secrétaire de la délégation;

M. Charles Garbasso, premier secrétaire de l'ambassade royale à Paris, secrétaire de la délégation;

M. Luc Orsini-Baroni, secrétaire de légation de première classe, secrétaire de Son Excellence le sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères, secrétaire de la délégation;

M. Vittorio Cerruti, secrétaire à la légation royale d'Italie à La Haye, secrétaire adjoint de la délégation;

M. Emile Bongiovanni, attaché à la délégation.

Japon.

Son Exc. M. Keiroku Tsudzuki, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, premier délégué plénipotentiaire;

Son Exc. M. AIMARO SATO, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à La Haye, second délégué plénipotentiaire;

M. HENRY WILLARD DENISON, jurisconsulte du ministère impérial des Affaires étrangères, membre de la Cour permanente d'arbitrage, délégué technique;

M. le major-général YOSHIFURU AKIYAMA, inspecteur de la cavalerie, délégué technique;

M. le contre-amiral HAYAO SHIMAMURA, président de l'École de la marine à Etajima, délégué technique;

M. TETSUKICHI KURACHI, conseiller au ministère impérial des Affaires étrangères, secrétaire de la délégation;

M. le capitaine de frégate KEIZABURO MORIYAMA, attaché naval à l'ambassade impériale à Paris, secrétaire de la délégation;

M. SCHICHITA TATSUKÉ, premier secrétaire de l'ambassade impériale à Paris, secrétaire de la délégation;

M. YASOZO YOSHIMURA, conseiller au ministère impérial de la Guerre, secrétaire de la délégation;

M. TADAO YAMAKAWA, conseiller au ministère impérial de la Marine, secrétaire de la délégation;

M. le major TSUYOSHI TAKATSUKA, secrétaire de la délégation;

M. F. OTORI, deuxième secrétaire de la légation impériale à La Haye, secrétaire de la délégation;

M. HARUKAZU NAGAOKA, troisième secrétaire de la légation impériale à La Haye, secrétaire de la délégation.

Luxembourg.

Son Exc. M. EYSCHEN, ministre d'État, président du gouvernement Grand-Ducal, délégué;

M. le comte DE VILLERS, chargé d'Affaires à Berlin, délégué.

Mexicains (États-Unis).

Son Exc. M. GONZALO A. ESTEVA, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Rome, premier délégué plénipotentiaire;

Son Exc. M. SEBASTIAN B. DE MIER, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Paris, deuxième délégué plénipotentiaire ;

Son Exc. M. FRANCISCO L. DE LA BARRA, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Bruxelles et à La Haye, troisième délégué plénipotentiaire;

M. L. S. CARMONA, deuxième secrétaire de légation, secrétaire de la délégation.

Monténégro.

Son Exc. M. NELIDOW, conseiller privé actuel, ambassadeur de Russie à Paris, délégué ;

Son Exc. M. DE MARTENS, conseiller privé, membre permanent du conseil du ministère Impérial des Affaires étrangères de Russie, délégué;

Son Exc. M. TCHARYKOW, conseiller d'État actuel, chambellan, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de Russie à La Haye, délégué.

Nicaragua.

Son Exc. M. CRISANTO MEDINA, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Paris, délégué;

M. ALEXANDRE COUSIN, secrétaire de la délégation.

Norvège.

Son Exc. M. FRANCIS HAGERUP, ancien président du Conseil, ancien professeur de droit, membre de la Cour permanente d'arbitrage, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à La Haye et à Copenhague, délégué plénipotentiaire;

M. JOACHIM GRIEG, armateur et député, député technique;

M. CHRISTIAN LOUS LANGE, secrétaire du comité Nobel du Storting norvégien, délégué technique;

M. EIVIND BLEHR, secrétaire de légation, secrétaire de la délégation.

Panama.

M. Belisario Porras, délégué;

M. Ellery Cory Stowell, secrétaire de la délégation.

Paraguay.

Son Exc. M. Eusebio Machaïn, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Paris, délégué.

Pays-Bas.

M. W. H. De Beaufort, ancien ministre des Affaires étrangères, membre de la seconde Chambre des États généraux, délégué plénipotentiaire;

Son Exc. M. T. M. C. Asser, ministre d'État, membre du Conseil d'État, membre de la Cour permanente d'arbitrage, délégué plénipotentiaire;

Son Exc. le Jonkheer, J. C. C. Den Beer Poortugael, lieutenant-général en retraite, ancien ministre de la Guerre, membre du Conseil d'État, délégué plénipotentiaire;

Son Exc. le Jonkheer, J. A. Röell, aide de camp de Sa Majesté la Reine en service extraordinaire, vice-amiral en retraite, ancien ministre de la Marine, délégué plénipotentiaire;

M. J. A. Loeff, ancien ministre de la Justice, membre de la seconde Chambre des États généraux, délégué plénipotentiaire;

M. H. L. Van Oordt, lieutenant-colonel de l'état-major, professeur à l'école supérieure militaire, délégué technique;

M. le Jonkheer, W. J. M. Van Eysinga, chef de la direction politique au ministère des Affaires étrangères, délégué adjoint;

M. le Jonkheer H. A. Van Karnebeek, gentilhomme de la Chambre, sous-chef de division au ministère des Colonies, délégué adjoint;

M. H. G. Surie, lieutenant de vaisseau de première classe, délégué technique.

Pérou.

Son Exc. M. Carlos G. Candamo, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Paris, délégué plénipotentiaire;

M. Gustavo de la Fuente, premier secrétaire de légation à Paris, délégué adjoint.

Perse.

Son Exc. Samad Khan Montas-Es-Saltaneh, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Paris, membre de la Cour permanente d'arbitrage, délégué, premier plénipotentiaire;

Son Exc. Mirza Ahmed Khan Sadig Ul Mulk, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à La Haye, délégué plénipotentiaire;

M. Hennebicq, jurisconsulte du ministère des Affaires étrangères à Téhéran, délégué technique;

M. A. Oppenheim, consul général de Perse, secrétaire de la délégation;

Mirza Mahmoud Khan, troisième secrétaire de la légation à La Haye, sécrétaire de la délégation;

Emir Khan de Béharlou; attaché à la légation de Paris, attaché à la délégation;

Abbas Gouli Khan, attaché à la délégation.

Portugal.

Son Exc. le marquis de Soveral, conseiller d'État, ancien ministre des Affaires étrangères, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, délégué plénipotentiaire;

Son Exc. le comte de Sélir, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à La Haye, délégué plénipotentiaire;

Son Exc. M. Alberto d'Oliveira, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Berne, délégué plénipotentiaire;

M. le lieutenant-colonel d'état-major Thomaz Antonio Garcia Rosado, délégué technique;



M. Guilherme Ivens Ferraz, capitaine-lieutenant de la Marine, délégué technique;

M. F. Quintella de Sampayo, premier secrétaire de la légation à Paris, secrétaire de la délégation;

M. Carlos Rangel de Sampaio, secrétaire de la légation de Portugal à La Haye, deuxième secrétaire de la délégation;

M. Luiz Henriques de Lancastre, attaché à la délégation.

Roumanie.

Son Exc. M. Alexandre Beldiman, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Berlin, premier délégué;

Son Exc. M. Edgard Mavrocordato, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à La Haye, second délégué;

M. le capitaine Alexandre Sturdza, du grand état-major, délégué technique;

M. Michel Boeresco, deuxième secrétaire de légation à Berlin, secrétaire de la délégation.

Russie.

Son Exc. M. Nelidow, conseiller privé actuel, ambassadeur de Russie à Paris, délégué plénipotentiaire;

Son Exc. M. Demmartens, conseiller privé, membre permanent du Conseil du ministère impérial des Affaires étrangères, délégué plénipotentiaire;

Son Exc. M. Tcharykow, conseiller d'État actuel, chambellan, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à La Haye, délégué plénipotentiaire;

M. Prozor, conseiller d'État actuel, chambellan, ministre de Russie à Rio-Janeiro, délégué technique;

M. le major général Yermolow, attaché militaire à Londres, délégué technique;

M. le colonel Michelson, attaché militaire à Berlin, délégué technique;

M. le capitaine de vaisseau Behr, attaché naval à Londres, délégué technique;

M. le colonel de l'amirauté Ovtchinnikow, professeur de droit international à l'Académie de la Marine, délégué technique;

M. le conseiller de Collège baron Nolde, professeur extraordinaire de droit international à l'Institut polytechnique à Saint-Pétersbourg, gérant d'affaires au premier département du ministère impérial des Affaires étrangères, secrétaire de la délégation;

M. le conseiller aulique Mandelstam, deuxième drogman de l'ambassade de Russie à Constantinople, secrétaire de la délégation;

M. l'assesseur de Collège Basily, gentilhomme de la Chambre, troisième secrétaire de la Chancellerie du ministère impérial des Affaires étrangères, secrétaire de la délégation;

M. le conseiller honoraire Mouravieff, attaché à l'ambassade de Russie à Paris, secrétaire de la délégation;

M. le comte Schouvalow, gentilhomme de la Chambre, conseiller honoraire, attaché au premier département du ministère impérial des Affaires étrangères, secrétaire de la délégation;

M. le capitaine Dimitri Wonlarlarsky, attaché à l'état-major général, secrétaire de la délégation.

Salvador.

M. Pedro J. Matheu, chargé d'affaires à Paris, délégué;

M. Santiago Perez Triana, chargé d'affaires à Londres, délégué;

M. R. M. Merino, secrétaire de la délégation.

Serbie.

Son Exc. le général Sava Grouïtch, président du Conseil d'État, délégué;

Son Exc. M. Milovan Milovanovitch, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Rome, membre de la Cour permanente d'arbitrage, délégué;

Son Exc. M. MICHEL MILITCHÉVITCH, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Londres et à La Haye, délégué;

M. BRANISLAV J. SOUBOTITCH, secrétaire de la légation à Rome, secrétaire de la délégation.

Siam.

M. le major général MOM CHATIDEJ UDOM, délégué plénipotentiaire;

M. CORRAGIONI D'ORELLI, conseiller de la légation à Paris, délégué plénipotentiaire;

M. le capitaine LUANG BHUVANARTH NARÜBAL, délégué plénipotentiaire.

Suède.

Son Exc. M. KNUT HJALMAR LEONARD DE HAMMARSKJÖLD, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Copenhague, ancien ministre de la Justice, membre de la Cour permanente d'arbitrage, premier délégué plénipotentiaire;

M. JOHANNES HELLNER, ancien ministre sans portefeuille, ancien membre de la Cour suprême de Suède, membre de la Cour permanente d'arbitrage, second délégué plénipotentiaire;

M. le colonel DAVID HEDENGREN, chef d'un régiment d'artillerie, délégué technique;

M. GUSTAF DE KLINT, capitaine de frégate, chef de section à l'état-major de la Marine royale, délégué technique;

M. le baron C. G. BONDE, premier secrétaire au ministère des Affaires étrangères, secrétaire de la délégation.

Suisse.

Son Exc. M. GASTON CARLIN, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Londres et à La Haye, délégué plénipotentiaire;

M. le colonel Eugène Borel, chef d'état-major du IIIme corps d'armée, professeur à l'Université de Genève, délégué plénipotentiaire;

M. Max Huber, professeur de droit à l'Université de Zurich, délégué plénipotentiaire;

M. G. du Pasquier, ancien secrétaire de légation, secrétaire de la délégation.

Turquie.

Son Exc. Turkhan Pacha, ambassadeur extraordinaire, ministre de l'Evkaf, premier délégué plénipotentiaire;

Son Exc. Réchid Bey, ambassadeur de Turquie à Rome, délégué plénipotentiaire;

Son Exc. le vice-amiral Mehemmed Pacha, délégué plénipotentiaire;

Raïf Bey, conseiller légiste de la liste civile, délégué adjoint;

Le colonel d'état-major Mehemmed Saïd Bey, délégué adjoint;

Mazhar Bey, chef de bureau au ministère des Affaires étrangères, premier secrétaire de la délégation;

Nabi Bey, conseiller d'ambassade à Paris, secrétaire de la délégation;

Basry Bey, sous-chef de bureau au ministère des Affaires étrangères, secrétaire de délégation;

Nihad Bey, adjoint du chef de cabinet du ministère des Affaires étrangères, secrétaire de la délégation.

Uruguay.

M. José Batlle y Ordonez, ancien Président de la République, premier délégué;

Son Exc. M. Juan P. Castro, ancien Président du Sénat, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Paris, délégué;

M. le colonel Sebastian Buquet, premier chef du régiment d'artillerie de campagne, délégué technique;

M. Samuel Blixen, ancien professeur à l'Université, secrétaire à la Chambre des députés, secrétaire de la délégation;
M. Pedro Manini Rios, député, secrétaire de la délégation.

Vénézuéla (États-Unis de).

M. José Gil Fortoul, chargé d'affaires à Berlin, délégué;
M. Laureano Vallenilla Lanz, secrétaire de la délégation.

12. — Durant les quelques jours qui précédèrent l'ouverture de la Conférence, les périodiques des grandes capitales traduisirent une certaine inquiétude et quelque méfiance des agissements de certaines puissances. On parlait de propositions étranges et audacieuses, aussi bien au point de vue juridique que politique, que devaient présenter certaines délégations, et l'on disait que plus d'une nation arrivait déjà désenchantée et inquiète à cette grande assemblée universelle.

L'opinion publique manifesta deux tendances divergentes très marquées. Les uns, séduits par le titre pompeux de « Conférence de la Paix », rêvaient la limitation des armements ou le désarmement général, aspiraient à la suppression de la guerre, à l'établissement définitif d'un régime de paix inaltérable, couronnant presque miraculeusement l'effort des délégués qui allaient se réunir à La Haye.

D'autres, plus pratiques ou moins idéalistes, réduisaient à une simple codification des principes fondamentaux du droit des gens la tâche de la seconde Conférence, codification qui donnerait force de loi dans la société des nations aux doctrines des publicistes les plus autorisés et aux résolutions toujours considérables de l'Institut de Droit International.

Cette double tendance que l'on pourrait qualifier respectivement de politique et de juridique, devait porter les premiers à qualifier de faillite l'œuvre de la Conférence, si celle-ci ne marquait pas le début d'une période

historique de paix perpétuelle, et obliger les seconds à supposer que toute incursion sur le terrain politique aurait pour conséquence inévitable un recul évident sur les efforts et les initiatives qui avaient valu leur réputation aux auteurs des conventions adoptées lors de la première Conférence.

La réunion de presque tous les peuples des trois parties du monde en une assemblée générale provoqua, en outre, chez les nationalités qui se croient opprimées ou chez les partis dont l'existence a pour fondement la protestation contre le Gouvernement qui les régit, le désir d'en appeler à cette seconde Conférence comme à un tribunal suprême de la communauté internationale, qui écouterait leurs plaintes, examinerait leurs titres et déciderait de leurs prétentions.

Tout cela était totalement étranger au programme ainsi qu'aux desseins de la Conférence. C'eût été dans ses détails, un élément de discorde inévitable et une cause possible de guerre. Il n'y a pas de nation qui consentirait à venir à ces réunions, si ce seul fait devait attribuer aux autres nations une supériorité et les ériger en juges; aucune ne consentirait à être citée par des groupes de population, habitant des portions de son territoire, devant un tribunal mondial.

Par contre, la Conférence devait opter, pour la direction de ses travaux, entre la note politique et la note juridique. Il lui fallait choisir l'un ou l'autre de ces deux chemins, celui de la limitation des armements ou celui de la codification progressive, méthodique et prudente du droit international.

Pour se faire une opinion et juger des résultats, son œuvre doit être étudiée, et c'est à cette tâche que nous passerons de suite, en réservant pour le chapitre final les appréciations et les jugements.



CHAPITRE PREMIER

OUVERTURE ET ORGANISATION DE LA CONFÉRENCE

---

13. — A trois heures de l'après-midi, le samedi 15 juin 1907, les délégués des nations convoquées à la Seconde Conférence de la Paix se réunirent dans la salle des Chevaliers de la Résidence Royale de Hollande.

Le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, en ouvrant la séance, rappela les travaux de la première Conférence, pour montrer que le courant d'opinion favorable à l'œuvre de 1899 ne s'était point affaibli. Il évoqua les souvenirs historiques qui revivaient dans la salle où se réunissaient les délégués et que fit construire au XIIIe siècle Guillaume II, comte de Hollande, roi des Romains.

Ensuite il proposa, de l'assentiment général, d'envoyer télégraphiquement à l'Empereur de Russie, initiateur de ces réunions, l'hommage de la Conférence, et de déférer la présidence à son ambassadeur à Paris, M. de Nélidow.

14. — Le premier délégué de Russie prit immédiatement possession de sa charge en prononçant une allocution dans laquelle il remercia d'abord les délégués de l'avoir élu à une si haute dignité.

Puis il proposa pour la présidence d'honneur, M. Van Tets van Goudriaan, ministre des Affaires étrangères

des Pays-Bas, et pour la vice-présidence, M. de Beaufort, premier délégué de Hollande, puis il pria la Conférence de l'autoriser à transmettre à S. M. la Reine des Pays-Bas un télégramme de remerciements et de reconnaissance.

Il ajouta ensuite les paroles suivantes que nous allons rapporter parce qu'elles montrent bien dans quel esprit l'Empereur de Russie inaugurait la Seconde Conférence de la Paix, et qu'il prononça une phrase qu'il nous faut commenter brièvement. Voici les passages du discours auxquels nous faisons allusion :

« En voyant réunis ici en une seule assemblée les re-« présentants de la presque totalité des États constitués, « je ne saurais m'empêcher d'éprouver une vive et pro-« fonde émotion. C'est la première fois que pareil fait se « produit, et c'est une idée de paix qui a amené les gou-« vernements à déléguer de tous les points du globe « les hommes les plus éminents de leurs pays pour dis-« cuter en commun les intérêts les plus chers à l'huma-« nité : — ceux de la conciliation et de la justice. Oserai-« je en tirer un heureux augure pour la marche de nos « travaux, et exprimer l'espoir que les mêmes sentiments « de concorde qui ont animé les gouvernements, régne-« ront également parmi leurs représentants et contribue-« ront ainsi au succès de la tâche qui nous est dévolue?

« Cette tâche, Messieurs, telle qu'elle résulte du pro-« gramme de la Conférence, accepté par tous les Gou-« vernements, se compose de deux parties : Il s'agit « d'un côté de rechercher les moyens de régler à l'amia-« ble les différends qui peuvent surgir entre les États, et « de prévenir ainsi des ruptures et des conflits armés. Il « faut tâcher, d'autre part, si la guerre a éclaté, d'en « adoucir les charges, tant pour les combattants que « pour ceux qui pourraient en être indirectement at-« teints. Ces deux problèmes ont pu paraître quelquefois « incompatibles. Lorsque, pendant la guerre de la Séces-

« sion aux États-Unis, un professeur, le Docteur LIEBER, « je crois, eut ébauché un projet d'instructions aux com« mandants des troupes occupant un territoire ennemi « et aux autorités locales du territoire occupé, dans le « but d'alléger pour les uns et les autres les difficultés et « les charges de cette situation anormale, j'ai entendu « exprimer l'avis que c'était absolument à tort qu'on « cherchait à adoucir les horreurs de la guerre. Pour « que les guerres soient courtes et rares, me dit-on, il « faut que les populations engagées en ressentent tout le « poids, afin de chercher au plus tôt à y mettre un terme « et de ne plus vouloir recommencer. Cette opinion, « Messieurs, me paraît absolument spécieuse : les hor« reurs des luttes anciennes et des guerres du Moyen-âge « n'en ont diminué ni la durée ni la fréquence, tandis que « les adoucissements apportés dans la seconde moitié du « siècle passé au régime des guerres, au sort des prison« niers et des blessés, toute cette série enfin de mesures « humanitaires qui ont fait l'honneur de la Première « Conférence de la Paix, et qui doivent être complétées par « les travaux de celle que nous inaugurons, n'ont nul« lement contribué à développer le goût de la guerre ; « ils ont répandu, au contraire, dans tout le monde « civilisé un sentiment d'aménité internationale, et créé « un courant pacifique qui se révèle dans les mani« festations de sympathie par lesquelles l'opinion publi« que accueille et va, j'espère, accompagner nos travaux. « Nous aurons donc à persévérer, sous ce rapport, dans « la voie ouverte par nos prédécesseurs de 1899.

« Quant à l'autre partie de notre tâche, celle qui a trait « aux moyens de prévenir et d'éviter les conflits entre « les États, il semble inutile d'appuyer sur les services que « les institutions et les dispositions décrétées par la Pre« mière Conférence ont déjà rendus à la cause de la « paix et du droit. On a exprimé l'opinion que les diffé« rends réglés à la suite de la Première Conférence de La

« Haye ne dépassaient pas comme importance ce qu'on « pourrait appeler des cas de justice de paix interna- « tionale. Eh bien! Messieurs, les juges de paix rendent « aussi des services signalés à l'ordre et à la tranquillité « publique. Ils règlent amicalement les querelles privées « et contribuent à maintenir une atmosphère de calme « entre les individus, en écartant les petites causes d'ir- « ritation qui, en s'accumulant, produisent souvent de « grandes hostilités. Il en est de même entre les na- « tions : c'est en prévenant les troubles minimes dans « leurs rapports qu'on prépare le terrain à des ententes « lorsque de plus grands intérêts se trouvent en jeu. « La reconnaissance solennelle du principe de l'arbi- « trage a déjà créé parmi les divers États une dispo- « sition à y recourir pour le règlement des litiges sur « un terrain dont les limites tendent à s'élargir sans « cesse. C'est ainsi que, depuis 1899, trente-trois conven- « tions d'arbitrage ont été conclues entre les différents « États. Mais il y a plus : quatre causes graves et com- « pliquées, capables de créer de l'irritation entre les puis- « sances, ont été portées devant la Cour d'arbitrage de « La Haye et la Commission d'enquête, créée par l'Acte « de 1899, a eu à s'occuper, comme tout le monde s'en « souvient, d'un cas infiniment sérieux et qui aurait pu, « sans son heureuse intervention, avoir les consé- « quences les plus dangereuses.

« Nous pouvons donc, Messieurs, envisager avec res- « pect les résultats de l'activité de nos prédécesseurs à « La Haye. Ils doivent nous servir d'encouragement à « persévérer dans l'œuvre déjà accomplie et à lui don- « ner un plus large développement. Tous les amis de la « civilisation suivent avec un sympathique intérêt les « progrès des institutions internationales issues de la « Première Conférence de la Paix, et un généreux citoyen « des États-Unis a même fait don d'une fortune pour « édifier ici un somptueux palais où elles aient leur siège

« permanent. C'est à nous de les rendre dignes de cet « acte de munificence, ce qui sera aussi un moyen de « témoigner notre gratitude à Monsieur CARNEGIE.

« Toutefois, ne soyons pas trop ambitieux, Messieurs. « N'oublions pas que nos moyens d'action sont limités, « que les nations sont des êtres vivants tout comme les « individus qui les composent, qu'elles ont les mêmes « passions, les mêmes aspirations, les mêmes défaillances, « les mêmes entraînements. Que si, dans la vie quoti- « dienne, les organes judiciaires, malgré la sévérité des « sanctions dont ils sont munis, ne parviennent pas à « empêcher les querelles, les rixes et les violences entre « individus, il en sera de même parmi les nations, quoi- « que les progrès de la conciliation et l'adoucissement « progressif des mœurs doivent certainement diminuer « ces cas. N'oublions surtout pas, Messieurs, qu'il y a « toute une série de causes où l'honneur, la dignité et « les intérêts essentiels sont engagés pour les individus « comme pour les nations, et où les uns comme les « autres ne voudront jamais, quelles qu'en soient les « conséquences, reconnaître d'autre autorité que celle de « leur propre jugement et de leur sentiment personnel.

« Mais que cela ne nous décourage pas de rêver à « l'idéal d'une paix universelle et d'une fraternité des « peuples, qui ne sont après tout que des aspirations « naturelles et supérieures de l'âme humaine. La condi- « tion essentielle de tout progrès n'est-elle pas la pour- « suite d'un idéal vers lequel on tend toujours sans pou- « voir jamais y arriver? Un but tangible, une fois « atteint, arrête l'élan, tandis qu'il faut, pour le progrès « de toute entreprise, le stimulant continu de l'aspiration « vers quelque chose de plus élevé. Excelsior est la devise « du progrès. Mettons-nous donc bravement à l'œuvre « ayant, pour nous éclairer la voie, l'étoile lumineuse de « la paix et de la justice universelles à laquelle nous « n'arriverons jamais, mais qui nous guidera toujours

« pour le bien de l'humanité. Car ce que, dans les mo-
« destes limites de nos moyens, nous pourrons faire en
« faveur des individus, en leur allégeant les charges de
« la guerre, et des États, en leur évitant des conflits,
« constituera au profit des Gouvernements que nous
« représentons, autant de titres que nous aurons acquis
« pour eux à la reconnaissance de l'humanité. »

15. — Ce discours, remarquable à plusieurs points de vue, montrait immédiatement que le premier délégué russe, président de la Seconde Conférence, n'espérait d'autre résultat des travaux qui allaient commencer, que la réalisation de certains progrès dans le domaine de l'arbitrage et des commissions d'enquête, en ce qui touche le droit de la paix, avec certaines améliorations réalisables dans le droit de la guerre.

Rien sur le désarmement ou la limitation des armements, aucun principe nouveau, fécond et lumineux, propre à faire faire à la communauté des nations un pas de géant dans la voie du progrès.

En ce qui touche le droit de la guerre, les paroles de M. de Nélidow ne prévoient ni obstacles, ni limites aux améliorations possibles. Il paraît, au contraire, sincèrement convaincu que la réglementation internationale est un frein et ne peut jamais devenir un stimulant des luttes armées entre les peuples. Mais la nécessité de la guerre s'affirme clairement et nettement dans son discours. S'il existe des problèmes, s'il arrive des moments dans lesquels les nations ne peuvent admettre d'autre jugement que leur propre critérium, d'autre suprématie que leur volonté décisive, il n'y a point à se flatter de voir s'établir la paix perpétuelle, ni s'appliquer universellement l'arbitrage obligatoire.

Dans les derniers paragraphes que nous avons transcrits se succèdent, en antithèse parfaite, les idées d'espérance et de découragement relatives au problème et au mouvement pacifiste, et bien que le discours s'achève

sur un hymne au progrès et à la justice universelle, ce qui se détache au premier plan, par sa fermeté et son énergie, c'est l'affirmation que l'honneur, la dignité et les intérêts essentiels des individus et des nations ne peuvent jamais être abandonnés à l'arbitrage d'un tiers. Ce qui s'impose, à la lecture de ce discours, c'est le sentiment des réalités historiques et contemporaines, bien plus que les douces espérances, si lointaines encore, des grands succès que réserve l'avenir à la justice internationale.

Il est certain qu'il fallait que la Seconde Conférence de La Haye fût, comme la Première, non pas un congrès de généreux idéalistes, mais une réunion d'hommes d'État, qui missent au-dessus de tout les intérêts vitaux et les droits indiscutables de leurs nations respectives. Un langage différent, qui n'eût point comporté les réserves prudentes du premier délégué russe, eût été déplacé dans cette grande assemblée. Les travaux qu'elle a accomplis, et que ce livre a pour but d'exposer et d'apprécier, le prouvent surabondamment.

16. — Dès la première séance d'inauguration, sur la proposition du président, le secrétariat fut organisé. Le comte van Troostwyk, secrétaire, ministre résident de Hollande, fut désigné comme secrétaire général et M. Prozor, délégué technique de Russie, comme secrétaire général de la rédaction.

L'on désigna en même temps de nombreux secrétaires auxiliaires, familiers de la langue française et de plusieurs autres, pour servir d'intermédiaires à toutes les nations représentées à la Conférence.

17. — La seconde séance plénière, qui devait également avoir pour objet principal l'organisation de la Conférence, eut lieu quatre jours après, le 19 juin 1907. Le président rendit compte des télégrammes par lesquels la Reine de Hollande et l'Empereur de Russie répondirent à ceux de la Conférence, et fit connaître l'adhésion aux

actes de 1899, de tous les États qui n'avaient pas pris part à la première Conférence et se trouvaient maintenant invités; puis on passa à la lecture, à la discussion et à l'approbation du règlement qui devrait être observé dans la suite des travaux.

Parmi ses dispositions figure la nomination de diverses commissions pour l'étude des points compris dans le programme, la faculté de chaque commission de se diviser à son tour en sous-commissions, et la désignation d'un comité de rédaction pour coordonner les conventions que l'on voterait et en préparer la rédaction définitive.

Une autre disposition décida que chaque délégation ne disposerait que d'une voix, et que les votes seraient nominaux et recueillis en suivant l'ordre alphabétique des puissances représentées. Le projet ajoutait que la délégation d'un État pourrait se faire représenter par celle d'un autre, mais cette faculté fut supprimée sur les observations de la délégation britannique, appuyée par celle d'Allemagne.

Quant à la langue, le français fut accepté comme langue officielle pour les délibérations et les actes. On consigna toutefois dans le règlement que les discours prononcés dans une autre langue seraient l'objet d'un résumé oral en français fait par le Secrétariat général, d'accord avec l'orateur. Pour éviter, vu le nombre des délégués, que les délibérations se prolongeassent au delà d'une certaine limite, le Président proposa, aux applaudissements de l'assemblée, que les orateurs s'engageassent à ne pas parler plus de dix minutes chaque fois.

En ce qui touche la publicité des séances, qui avait fait l'objet de discussions dans la presse européenne et n'avait pas motivé de plainte durant la Conférence de 1899, la question fut résolue en ces termes par l'article 10 du règlement : « Le public pourra être admis aux séances plénières de la Conférence avec des cartes dis-

tribuées par les soins du Secrétariat général, avec l'autorisation du Président. Le Bureau peut toujours décider que la publicité n'aura pas lieu pour des séances déterminées ».

Le Président exposa en outre qu'il était nécessaire de donner au public des comptes rendus exacts et authentiques des travaux de la Conférence : à cet effet le Secrétariat aurait à rédiger des bulletins qui seraient communiqués à la presse. Il ajouta que si l'admission de celle-ci était contraire au précédent de 1899 et à la pratique universellement établie pour les réunions diplomatiques, comme le règlement, dans son article 10, admet le public aux séances plénières, un certain nombre d'entrées seraient réservées dans la tribune aux représentants de la presse.

18. — L'on se mit ensuite d'accord pour diviser la tâche de la Conférence entre quatre commissions dont la compétence serait la suivante :

La Première Commission s'occuperait des améliorations possibles à la Convention relative au règlement pacifique des conflits internationaux et de l'organisation d'un tribunal international des prises. Cette dernière question ne figurait pas au programme de la Conférence, mais les délégués d'Allemagne et d'Angleterre annoncèrent à la seconde séance plénière, le 19 juin 1907, qu'ils étaient chargés par leurs Gouvernements respectifs de présenter des propositions à ce sujet.

A la Seconde Commission revenait le soin de s'occuper des améliorations au régime des lois et coutumes de la guerre sur terre, des déclarations de 1899 sur le même objet, des droits et devoirs des neutres sur terre, et de l'ouverture des hostilités.

On confia à la Troisième Commission l'étude des points suivants : bombardement des ports, villes et villages par une force navale; emploi des torpilles et mines sous-marines; régime auquel doivent être soumis les navires

belligérants dans les ports neutres; amendements à la convention de 1899 adaptant à la guerre maritime les principes de la convention de Genève de 1864, rendus nécessaires par la révision de cette dernière en 1906.

Enfin, la Quatrième Commission prit à sa charge l'étude de la transformation des navires marchands en navires de guerre; celle de la propriété privée sur mer; du délai de faveur; de la contrebande de guerre; le blocus; la destruction des prises neutres en cas de force majeure et la détermination des dispositions relatives à la guerre terrestre qui seraient reconnues également applicables à la guerre maritime.

Les trois premières Commissions se divisèrent à leur tour en deux sous-commissions chacune. La Seconde Sous-commission de la Première Commission fut chargée de la juridiction en matière de prises, et l'autre du surplus de la tâche attribuée à la Commission. Chacune des Sous-commissions de la Seconde Commission dut s'occuper de deux des questions attribuées à cette dernière, dans l'ordre où nous les avons énumérées. Il en fut de même pour la Troisième Commission dont la Première Sous-commission se consacra à l'étude du bombardement par une force navale et à la pose des mines sous-marines, cependant que le surplus du travail était confié à la Seconde Sous-commission.

19. — A la seconde séance plénière de la Conférence et dans des diverses commissions et sous-commissions, les bureaux furent organisés de la façon suivante :

La Première Commission eut pour présidents d'honneur MM. Gaëtan Mérey de Kapos-Mere, Ruy Barbosa et Edward Fry; pour président effectif M. Léon Bourgeois et pour vice-présidents MM. Kriege, Cléon Rizo Rangabé, Guido Pompili et Gonzalo A. Esteva.

La Première Sous-commission, sous la présidence encore de M. Léon Bourgeois, nomma comme président adjoint M. G. Fusinato, comme secrétaire le baron d'Es-

tournelles de Constant, et comme rapporteur le baron Guillaume.

Quant à la Seconde Sous-commission, présidée également par M. Léon Bourgeois, elle eut pour président adjoint et secrétaire, respectivement MM. Henry Lammasch et Gabriel Maura y Gamazo, comte de la Mortera.

Figurèrent comme présidents d'honneur de la Seconde Commission : MM. le baron Marschall de Bieberstein, Horace Porter et le marquis de Soveral.

Le président effectif fut M. Beernaert, et le président adjoint M. J. M. C. Asser, MM. C. Brun, Samad-Khan Montazos Saltaneh, Alexandre Beldiman et Gaston Carlin remplissaient les fonctions de vice-présidents.

La Première Sous-commission présidée par M. Beernaert lui-même, choisit comme rapporteur le major-général baron Wladimir Giesl de Gieslingen, et la Seconde Sous-commission sous la présidence de M. Asser, prit comme secrétaire le colonel Eugène Borel.

Au bureau de la Troisième Commission, dont le président effectif fut le comte Joseph Tornielli Brusati di Vergano, figuraient comme présidents d'honneur MM. J. Choate, Lou-Tseng-Tsiang, Turkhan Pacha, et en qualité de vice-présidents MM. Luis M. Drago, Domingo Ganas, le baron d'Estournelles de Constant et M. Knut Hjalmar Léonard de Hammarskjöld.

La Première Sous-commission présidée par M. Hagerup, eut pour secrétaire M. J. Van den Heuvel, et pour rapporteur, M. Georges Streit.

La Seconde Sous-commission, dont le comte Tornielli se réserva la présidence, eut pour secrétaire le contre-amiral Siegel et comme rapporteur M. Louis Renault.

Enfin, la Quatrième Commission, dont la présidence effective échut à M. de Martens, eut pour présidents d'honneur MM. de Villa-Urutia, Keiroku Tsudzuki; pour vice-présidents, MM. Henry Lammasch, Ernest Satow,

J. Hagerup et Milovan Milovanovitch, et, pour secrétaire, M. Fromageot.

Les délégués à la Conférence se divisèrent entre les commissions et sous-commissions, s'inscrivant en si grand nombre dans chacune, que l'une d'elles en arriva à compter plus de cent membres. Les débats suscitèrent un si vif intérêt que même les délégués non inscrits spécialement dans une sous-commission concoururent journellement à ses séances. A cette fin, le travail fut organisé de façon que jamais plus d'une commission ou sous-commission ne fût réunie en même temps.

20. — Pour exposer méthodiquement les débats et les résultats de cette Seconde Conférence de la Paix, il n'est pas possible de suivre l'ordre même des commissions et sous-commissions. La division des questions et matières inscrites au programme se fit plutôt au point de vue de la facilité du travail et du temps qu'il nécessitait, que d'après une méthode scientifique. Il suffit, pour s'en assurer, de tenir compte de ce fait que les Troisième et Quatrième Commissions avaient à s'occuper de problèmes du droit maritime intimement liés entre eux.

Il est préférable de suivre l'ordre d'une exposition proprement doctrinale. Il y a deux questions, l'une plus politique que juridique, mais toutes deux de caractère général : le désarmement et le recouvrement coercitif des dettes publiques, qui demandent un examen préalable, si l'on veut qu'elles ne retardent ni n'embarrassent l'ordonnance de l'exposition consacrée aux travaux de codification du droit international public que la Conférence entreprit et effectua.

Ces deux points mis à part, — qui nous retiendront tout d'abord, — les travaux de la Conférence, en 1907, eurent pour objet le droit de la Paix et celui de la Guerre. En ce qui concerne le premier, il nous faudra parler successivement des commissions d'enquête, de l'arbitrage

facultatif et obligatoire, des tribunaux et de la procédure d'arbitrage.

Le droit de la Guerre fit l'objet de mesures générales, applicables à toutes ses formes, et de règles particulières à la guerre terrestre ou à la guerre maritime. Au premier groupe correspondent les accords relatifs à l'ouverture des hostilités, et à l'exemption de leurs conséquences immédiates en ce qui concerne les navires : c'est-à-dire le délai de faveur.

La guerre terrestre donna lieu à l'étude des améliorations possibles au règlement de 1899 qui en détermine les coutumes et les usages, et à celle de la déclaration de la même année relative aux explosifs lancés du haut des ballons et engins nouveaux analogues.

Quant à la guerre maritime, l'étude porta sur les dispositions adoptées pour la guerre terrestre qui pourraient lui être applicables : la pose des torpilles et des mines, la transformation des bateaux marchands en navires de guerre, le blocus, le bombardement des ports et localités non défendues, l'application sur mer de la Convention de Genève, le sort de la propriété privée ennemie sur mer, des navires ennemis exemptés de capture, de l'équipage des navires capturés. Cette série de questions embrasse les moyens d'attaque et de défense entre combattants, et les relations des belligérants avec la population pacifique de l'adversaire et la propriété ennemie.

Comme la guerre ne se limite pas à ceux qui combattent, mais engendre immédiatement le concept juridique de la neutralité, la Conférence dut également s'occuper longuement des États et des individus neutres. De même, lorsque nous aurons terminé l'étude des questions mentionnées au paragraphe précédent, nous passerons immédiatement à l'étude des droits et devoirs des Etats neutres dans la guerre terrestre et maritime, puis nous examinerons l'œuvre de la Conférence en ce qui concerne les individus neutres sur le territoire belligérant ou en terri-

toire occupé, leur propriété ou leurs intérêts en matière de contrebande de guerre, la destruction des prises neutres et l'immunité postale.

Nous terminerons l'étude de l'œuvre de la Conférence relative aux différentes formes et ramifications du droit de la guerre, par l'exposition et l'appréciation des travaux et accords relatifs au tribunal international des prises qui intéresse au même titre les belligérants et les neutres.

Il nous semble qu'alors l'occasion se présentera d'elle-même, de nous préoccuper de la décision prise de convoquer une Troisième Conférence pour le maintien, l'évolution et le perfectionnement des conquêtes réalisées par les deux premières.

En y joignant certains détails intéressants sur la séance de clôture et l'acte final, le présent volume eût été terminé, si nous n'avions cru indispensable d'établir dans un dernier chapitre, la balance, pour ainsi dire, des résultats de la Seconde Conférence, en exposant au lecteur le jugement que nous croyons devoir porter sur elle.

Quatre appendices compléteront ce livre. Les deux premiers reproduiront les conventions de Genève de 1864 et 1907 sur les blessés et malades de la guerre terrestre, adaptées à la guerre maritime par les Conférences de La Haye. Les deux autres comprendront les conventions et déclarations des Conférences de 1899 et 1907.

Tel est le plan de ce livre, écrit à mesure des délibérations de la Seconde Conférence, et qui a pour objet unique et modeste de répandre la connaissance de l'œuvre civilisatrice et humanitaire dont les nations ont eu en vue la réalisation dans ces deux grandes assemblées.

CHAPITRE II

LA LIMITATION DES ARMEMENTS

---

21. — Parmi les problèmes que la Conférence dut élucider, l'un de ceux dont l'importance politique était la plus considérable, mais l'intérêt juridique le moindre, fut celui de la limitation des budgets militaires et des forces armées des principales nations. C'était là la genèse de ces réunions mondiales qui, depuis, ont suivi un chemin si différent, et c'est là ce qui explique l'origine du nom que leur donna l'opinion et qu'elles acceptèrent peut-être un peu précipitamment : Conférences de la Paix.

22. — Quand le Comte Mouravieff, en vertu d'un rescrit du Tzar Nicolas II, lança pour la première fois l'idée de la convocation d'un grand nombre de nations, c'est au problème politique et économique des forces militaires qu'il donna tout particulièrement son attention.

La circulaire fameuse du 12/24 avril 1898, que nous avons citée dans l'introduction, était ainsi libellée :

« Le maintien de la paix générale et une réduction « possible des armements excessifs qui pèsent sur toutes « les nations, se présentent, dans la situation actuelle « du monde entier, comme l'idéal auquel devraient tendre les efforts de tous les Gouvernements.

« Les vues humanitaires et magnanimes de Sa Majesté

« l'Empereur, mon Auguste Maître, y sont entièrement « acquises.

« Dans sa conviction que ce but élevé répond aux inté- « rêts les plus essentiels et aux vœux légitimes de toutes « les Puissances, le Gouvernement impérial croit que le « moment actuel serait très favorable à la recherche, dans « les voies d'une discussion internationale, des moyens « les plus efficaces d'assurer à tous les peuples les bien- « faits d'une paix réelle et durable, et de mettre avant « tout un terme au développement progressif des arme- « ments actuels.

« Au cours des vingt dernières années, les aspirations « à un apaisement général se sont particulièrement affir- « mées dans la conscience des nations civilisées. La con- « servation de la paix a été posée comme but de la poli- « tique internationale; c'est en son nom que les grands « États ont conclu entre eux de puissantes alliances; « c'est pour mieux garantir la paix qu'ils ont développé « dans des proportions inconnues jusqu'ici leurs forces « militaires et qu'ils continuent encore à les accroître, « sans reculer devant aucun sacrifice.

« Tous ces efforts, pourtant, n'ont pu aboutir encore « aux résultats bienfaisants de la pacification souhaitée.

« Les charges financières, suivant une marche ascen- « dante, atteignent la prospérité publique dans sa source; « les forces intellectuelles et physiques des peuples, le « travail et le capital sont en majeure partie détournés de « leur application naturelle et consumés improductive- « ment. Des centaines de millions sont employés à « acquérir des engins de destruction effroyables qui, « considérés aujourd'hui comme le dernier mot de la « science, sont destinés demain à perdre toute valeur à « la suite de quelque nouvelle découverte dans ce do- « maine. La culture nationale, le progrès économique, la « production des richesses se trouvent paralysés ou « faussés dans leur développement.

« Aussi, à mesure que s'accroissent les armements de « chaque Puissance, répondent-ils de moins en moins au « but que les Gouvernements s'étaient posé. Les crises « économiques, dues en grande partie au régime des ar- « mements à outrance, et le danger continuel qui gît dans « cet amoncellement du matériel de guerre, transforment « la paix armée de nos jours en un fardeau écrasant que « les peuples ont de plus en plus de peine à porter. Il « paraît évident, dès lors, que, si cette situation se pro- « longeait, elle conduirait fatalement à ce cataclysme « même, qu'on tient à écarter et dont les horreurs font « frémir à l'avance toute pensée humaine.

« Mettre un terme à ces armements incessants et re- « chercher les moyens de prévenir les calamités qui « menacent le monde entier, tel est le devoir suprême « qui s'impose aujourd'hui à tous les États.

« Pénétré de ce sentiment, Sa Majesté l'Empereur a dai- « gné m'ordonner de proposer à tous les Gouvernements « dont les représentants sont accrédités près la Cour « impériale, la réunion d'une Conférence qui aurait à « s'occuper de ce grave problème.

« Cette Conférence serait, Dieu aidant, d'un heureux « présage pour le siècle qui va s'ouvrir. Elles rassemble- « rait dans un puissant faisceau les efforts de tous les États « qui cherchent sincèrement à faire triompher la grande « conception de la paix universelle sur les éléments de « trouble et de discorde. Elle cimenterait en même temps « leur accord par une consécration solidaire des prin- « cipes d'équité et de droit, sur lesquels reposent la sécu- « rité des États et le bien-être des peuples ».

23. — Quatre mois et demi après, le 30 décembre 1898/11 janvier 1899, une nouvelle circulaire du même Comte Mouravieff faisait naître dans le monde entier l'impression que les nobles projets de Nicolas II étaient irréalisables. Quoique la Conférence projetée fût possible, on lui soumettait un programme nouveau, compre-

nant une série de questions de droit international public dont le succès pourrait dissimuler l'effondrement prévu de la limitation des armements. Dans ce but, la seconde circulaire alléguait que les puissances jugeraient peut-être le moment inopportun de soumettre cette idée à une discussion internationale, l'horizon politique n'ayant pas sensiblement changé d'aspect, malgré le grand courant d'opinion favorable aux idées pacifiques.

Le Comte Mouravieff, nonobstant, par fermeté dans ses convictions ou pour rendre hommage à l'opinion d'une grande partie du monde cultivé, plaçait au premier rang parmi les huit questions que devait envisager la Conférence, celle d'une stipulation visant la non-augmentation pendant un délai donné, des effectifs et des forces armées de terre et de mer, ainsi que des budgets qui y correspondent, en même temps que l'étude préliminaire des moyens d'obtenir dans l'avenir, une réduction de ces effectifs et de ces budgets.

24. — Le premier délégué de Russie, président de la première Conférence. M. le Baron de Staal, se crut en devoir de résumer l'idée directrice et les tendances générales des travaux que l'on se proposait d'entreprendre, mais dans la séance plénière du 20 mai 1899, il modifia complètement l'ordre significatif adopté par le Comte Mouravieff dans sa seconde circulaire, reléguant à la fin une simple allusion à la limitation des armements. Il ne lui consacra qu'une seule phrase, qui laissait aux gouvernements le souci d'apprécier sur ce point, dans leur haute sagesse, les intérêts dont ils avaient la charge.

Cette atténuation progressive mais rapide de l'importance et de l'urgence du problème, produisit sur l'opinion un effet suffisant pour que le Baron de Staal crût devoir donner à cette matière une importance plus décisive, lors de la séance que lui consacra un mois plus tard, le 23 juin 1899, la première Commission de la Conférence. Il dit alors qu'il souhaitait qu'on ne déçût pas

l'espérance des peuples qui suivaient les travaux de la Conférence avec une anxiété soutenue. La *déception serait cruelle*, dit-il. Il ne s'agissait pas d'édicter des règles chimériques, mais de réaliser une simple limitation, un moment de repos dans la marche ascendante des armements et des dépenses militaires.

25. — Abandonnant les idées générales pour les solutions pratiques, les délégués russes, dans cette même séance, proposèrent certaines mesures différentes selon qu'il s'agissait des forces de terre ou de mer.

Quant aux forces de terre, ils demandaient : 1° l'établissement d'un accord international, pour un délai de cinq ans, par lequel on stipulerait la non-augmentation du chiffre actuel des effectifs de paix des troupes stationnées dans les métropoles; 2° la fixation, si possible, au cas où cet accord serait intervenu, des effectifs de paix des armées de toutes les puissances à l'exclusion des troupes coloniales; 3° le maintien, pendant la même période de cinq ans, des budgets militaires en vigueur.

Pour la marine, ils demandaient que l'on acceptât le principe de la fixation pour trois ans du montant des budgets, en s'engageant à n'en pas augmenter le total pendant cette période, et en faisant connaître par avance: 1° le tonnage total des navires de guerre que chaque nation devrait construire, sans préciser les types; 2° le nombre des officiers et marins de la marine militaire, et 3° les dépenses destinées aux travaux des ports, des forts, des arsenaux, etc...

Sur les observations de l'Allemagne qui dissimulait ses résistances de fond sous des objections relatives aux difficultés d'exécution, les propositions russes furent renvoyées à des sous-comités techniques. Celui de l'armée fut d'avis : 1° qu'il serait très difficile de fixer le chiffre des effectifs, même pour cinq ans, sans réglementer en même temps des autres éléments de la défense nationale, et, 2°, qu'il ne serait pas moins difficile de déterminer dans

un accord international, les éléments de cette défense, chaque pays les organisant à un point de vue différent. Le comité de la marine, de son côté, n'aboutit qu'à recommander aux gouvernements d'étudier les propositions russes, sur lesquelles se prononcerait une Conférence ultérieure.

26. — Les apparences mêmes se trouvaient en péril. Dans un discours éloquent, le premier délégué français, M. Léon Bourgeois, parvint à les sauver. Convaincu de la nécessité douloureuse de renoncer pour le moment à un accord positif et immédiat, il proposa, sans rencontrer aucune opposition, de déclarer que la limitation des charges militaires qui pèsent sur le monde est au plus haut degré désirable pour l'augmentation du bien-être matériel et moral de l'humanité.

Ce vœu, malgré la largeur de ses termes, ne passa pourtant pas tel quel dans l'acte final de la Conférence; les États représentés se bornèrent à l'adoption d'une autre rédaction, beaucoup plus générale et beaucoup moins expressive, qui consistait à demander aux Gouvernements de prendre en considération les propositions faites et de soumettre à l'étude la possibilité d'un accord relatif à la limitation des forces armées de terre et de mer et des budgets militaires.

27. — Il ne paraît point qu'on ait fait en Europe quoi que ce soit pour donner quelque réalité pratique aux désirs exprimés par la Conférence, et leur enlever leur caractère d'expédient diplomatique destiné à couvrir la faillite d'une idée généreuse qui semble irréalisable.

Deux républiques de l'Amérique latine seules, qui n'avaient pas pris part à la première Conférence, ont signé depuis lors une convention relative à la limitation des armements. Le Chili et l'Argentine, en effet, s'entendirent le 28 mai 1902, au ministère des Affaires étrangères de Santiago, sur les termes d'un traité pour la limitation de leurs forces navales.

Voici ce texte :

« *Article premier.* — Dans l'esprit de dissiper tout motif « d'inquiétude ou de méfiance dans l'un ou l'autre pays, « les Gouvernements du Chili et de la République Argen- « tine désistent d'entrer en possession des navires de « guerre qu'ils ont en construction, ainsi que de faire « pour le moment de nouvelles acquisitions.

« Les deux gouvernements conviennent de plus de ré- « duire leurs escadres respectives, et à cet effet ils pour- « suivront leurs pourparlers en vue d'arriver à un accord « qui établisse une équivalence raisonnable entre les « deux escadres. Cette réduction de la flotte se fera dans « les délais d'un an à compter de la date de l'échange de « la présente convention.

« *Art. 2.* — Les deux Gouvernements s'engagent à ne « pas augmenter leurs forces navales pendant une durée « de cinq ans avec la condition pour celui des deux qui « aurait l'intention d'augmenter ses forces de donner à « l'autre Gouvernement avis préalable, en le prévenant « dix-huit mois d'avance.

« Il est entendu que demeure exclu de cet engagement « tout armement relatif aux fortifications des côtes et des « ports, l'un et l'autre pays conservant également toute « faculté pour acquérir tout engin flottant destiné exclu- « sivement à la défense des côtes et des ports, tels que « sous-marins, etc.

« *Art. 3.* — Toute vente de navires de guerre qui se fe- « rait à la suite de la présente convention ne pourra pas « être réalisée en faveur de tous pays ayant des ques- « tions pendantes avec l'une ou l'autre des parties « signataires.

« *Art. 4.* — Afin de faciliter le transfert des contrats « en cours d'exécution, les deux Gouvernements s'enga- « gent à proroger pendant deux mois le délai qui a été « convenu pour la prise en possession des navires qu'ils « ont actuellement en construction et à cet effet ils don-

« neront les ordres nécessaires dès le jour de la signa-
« ture de la présente convention. »

Quelques mois plus tard, le 9 janvier 1903, deux des délégués à la seconde Conférence, MM. Carlos Concha et Luis M. Drago, signèrent au ministère des Affaires étrangères de Buenos-Ayres, un protocole détaillé pour réaliser effectivement la réduction des forces navales convenue en 1902.

28. — L'attitude prise par certaines puissantes nations d'Europe, avant et après la première Conférence, sur la réduction et la limitation des armements, et l'état de choses spécial déterminé en Russie par la lutte avec le Japon, expliquent comment le Gouvernement Impérial se préoccupant en 1906 du programme de la nouvelle Conférence, y introduisit tout d'abord cette phrase : « Sans toucher aux questions qui pourraient avoir trait « à la limitation des forces militaires et navales ».

D'autres puissances furent d'un avis différent, et déjà, au mois d'avril 1907, une nouvelle circulaire russe annonçait aux nations convoquées : 1° que le Gouvernement des État-Unis se réservait la liberté de présenter à la Conférence la question supplémentaire de la réduction ou de la limitation des armements; 2° que le Gouvernement espagnol avait exprimé son désir de discuter cette limitation, et 3° que le Gouvernement britannique attachait une grande importance à cette question et se réservait le droit de la soulever.

Le président des États-Unis, M. Roosevelt, dans une lettre adressée au Congrès de la Paix, réuni à New-York cette année même (1907) écrivait : « Une question, non
« peut-être des plus importantes, qui se posera devant la
« Conférence, est celle de la limitation des armements. Les
« États-Unis, à raison de leur position exceptionnelle
« ont une armée régulière si petite qu'elle paraît infinité-
« simale, comparée à celle d'une puissance quelconque
« de premier ordre. Nous n'augmentons pas non plus

« notre marine. Nous ne faisons que maintenir sa force, « laquelle est réellement modérée en comparaison de « notre richesse, de notre population et de l'extension « de nos côtes. L'addition d'un cuirassé chaque année ne « sert qu'à remplacer les unités qui vieillissent ».

Le secrétaire d'État nord-américain, disait à ce sujet, au sein du Congrès même, « Nos efforts échoueront peut- « être dans cette Conférence, comme ils échouèrent dans « la première, mais, même en cas de défaite, ce sera tou- « jours un pas de plus vers le succès final. Une bonne ba- « taille pour un bon principe, héroïquement perdue, c'est « toujours une victoire! »

29. — Le premier ministre anglais Sir Henry Campbell Bannermann disait à Westminster le 22 juillet 1906 aux membres de l'Union interparlementaire : « Rappelez à vos Gouvernements que l'exemple vaut mieux que la règle, et que les faits parlent plus haut que les paroles ; insistez au nom de l'humanité, pour qu'ils aillent à la Conférence, comme nous-mêmes espérons y aller, après avoir pris l'engagement de réduire la charge des armements ». Le parti libéral anglais renouvelait alors, par la voix de son chef, le désir formulé dans une résolution de la Chambre des Communes adoptée le 6 mai précédent, avec l'assentiment et l'encouragement du ministre des Affaires étrangères, Sir Edward Grey.

30. — L'attitude des Puissances de la triple alliance, s'harmonisant avec la réserve explicite que contient le programme russe, forme un contraste saisissant avec cette ligne de conduite.

Le 30 avril 1906, le chancelier prince de Bülow, faisant allusion à ce problème, déclara que l'Allemagne aurait pu faire dépendre sa participation à la seconde Conférence de La Haye, de la condition que le désarmement n'y fût pas discuté, mais que, par considération envers le programme russe, elle s'était bien gardée d'entrer dans cette voie, et se contentait d'abandonner cette discussion

aux Puissances qui espéraient en pouvoir tirer quelque parti.

Le Baron d'Aërenthal ne fut pas moins précis et dédaigneux dans ses affirmations, et seul le ministre italien M. Tittoni, fit savoir à la Chambre qu'il adhérait aux nobles intentions dont s'était inspirée la généreuse initiative de l'Angleterre, mais qu'il était d'accord avec l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, sur l'impossibilité de la réaliser immédiatement dans les faits.

31. — La France adopta une attitude qui ne paraît pas très claire, mais qui répondait au rôle conciliateur qu'elle se réservait de jouer à la Conférence.

Le ministre des Affaires étrangères, M. Pichon, déclarait à la Chambre des députés, le 7 juin 1907, en réponse à une interpellation, que le Gouvernement dont il faisait partie se prêterait à la discussion de la limitation des armements avec les Puissances qui croiraient à l'utilité et à la nécessité de ce débat, mais qu'il faudrait pour cela une opinion unanime et l'élaboration d'une formule concrète satisfaisante sur tous les points. « Nous apporterons au débat, dit-il, les idées généreuses de toujours, mais sans négliger les exigences supérieures de notre force et de notre conservation ».

32. — Presque en même temps, le 8 juin 1907, la *Revue hebdomadaire* publiait une étude sur la limitation des armements et la Conférence de La Haye, de M. Gabriel Hanotaux, ancien ministre des Affaires étrangères de France, qui peut aujourd'hui traiter de ces matières avec une liberté relative.

Cet illustre homme d'État et publiciste français, estime qu'il est inutile de songer à réaliser la limitation des forces militaires par le moyen d'un accord international, à cause de deux obstacles absolument insurmontables. L'un, que Bismarck indiquait lors de son entrevue avec Crispi, au mois d'avril 1877, consiste dans l'impossibilité d'établir l'égalité, l'équivalence ou une proportion équi-

table entre les diverses nations, en ce qui concerne la défense ou l'action offensive, attendu que les régiments et les cuirassés ne sont pas les seuls instruments de guerre.

L'autre difficulté signalée par le célèbre historien de la troisième République française, réside dans ce fait que toute limitation internationale des forces militaires, impliquerait une intervention constante de chaque nation dans les affaires intérieures de toutes les autres, et, surtout, fournirait un moyen facile aux grandes puissances de s'ingérer dans le régime politique et la vie particulière des petites. A limiter la force, on risque de limiter également le droit, car le protocole en main, certains légistes internationaux procéderaient à l'enchère et à l'expropriation universelles, comme les légistes des princes faisaient vendre et exproprier les biens des particuliers.

Mais en raison du retard que subit l'examen du problème, M. Hanotaux estime qu'il est nécessaire de parler clairement et de dire franchement s'il s'agit ou non d'une chimère. Il existe, à son avis, à côté du désarmement projeté, d'autres procédés pour adoucir les maux de la guerre et fortifier le régime de la paix en donnant aux espérances des peuples et à la confiance du monde, des satisfactions plus efficaces et plus solides (1).

33. — Ce bref exposé des antécédents et des opinions les plus notables au moment où la Seconde Conférence de la Paix inaugurait ses travaux, explique le retard avec lequel la question y fut introduite, et les négociations qui, au dire de la presse, précédèrent la proposition qui fut définitivement soumise à la 4e séance pleinière réunie le 14 août 1907.

Certains périodiques ont prétendu que l'Angleterre se proposait de formuler sa motion dans les termes sui-

(1) Gabriel Hanotaux: La Conférence de La Haye et la limitation des armements. *La Revue hebdomadaire.* Numéro 23, 8 juin 1907. Paris, pp. 141 et suiv.



vants : « La Conférence confirme la résolution adoptée « en 1899 sur la limitation des charges militaires, et, con- « statant que depuis cette date elles ont augmenté d'une « façon extraordinaire dans presque tous les pays, déclare « que la question est plus urgente que jamais et qu'il « serait à désirer que les Gouvernements en reprissent « l'étude » (1).

La presse ajouta que les délégués allemands n'étant pas disposés à voter cette formule, les Anglais acceptèrent de supprimer toute référence au caractère urgent de la question et d'introduire à la place une mention disant que cette étude était très désirable (2). On en vint même à assurer que dans l'entrevue de Swinemunde, Guillaume II et Édouard VII approuvèrent la formule définitive.

34. — Dans la séance dont nous avons parlé au numéro précédent, après l'approbation de deux rapports sur d'autres matières, le premier délégué anglais, Sir Edward Fry, prononça le discours suivant :

« J'ai l'honneur de vous soumettre de la part du Gou- « vernement de Sa Majesté Britannique une proposition « de la plus haute importance.

« Quand Sa Majesté Impériale de Russie a convoqué la « Première Conférence de la Paix à La Haye, elle a pro- « posé comme le premier but de ses travaux « de recher- « cher sans retard les moyens de mettre un terme à l'ac- « croissement progressif des armements de terre et de « mer, question dont la solution devient évidemment de « plus en plus urgente en vue de l'extension nouvelle « donnée à ces armements.

« Après avoir pris connaissance du rapport de la Pre- « mière Commission de la Conférence, qui avait été char- « gée de l'examen de la question, la Conférence adopta à « l'unanimité la résolution suivante : « La Conférence

(1) *Journal des Débats* du 17 avril 1907.
(2) *Journal des Débats* et *The Times* de Londres, du 9 août 1907.
(3) L'*Indépendance belge* du 23 avril 1907.

« estime que la limitation des charges militaires, qui « pèsent actuellement sur le monde, est grandement « désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et « moral de l'humanité ».

« Le Comte Mouravieff, dans son mémoire du mois « d'août 1899 adressé à l'Europe au nom de Sa Majesté « l'Empereur de Russie, a dit :

« Les charges financières, suivant une marche ascen- « dante, atteignent la prospérité publique dans sa source ; « les forces intellectuelles et physiques des peuples, le « travail et le capital sont en majeure partie détournés de « leur application naturelle et consumés improductive- « ment. Des centaines de millions sont employés à acqué- « rir des engins de destruction effroyables, qui, consi- « dérés aujourd'hui comme le dernier mot de la science « sont destinés à perdre toute valeur à la suite de quel- « que nouvelle découverte dans ce domaine. La culture « nationale, le progrès économique, la production des « richesses se trouvent paralysés ou faussés dans leur « développement.

« Aussi, à mesure que s'accroissent les armements de « chaque Puissance, répondent-ils de moins en moins au « but que les Gouvernements s'étaient proposé. Les crises « économiques dues en grande partie au régime des « armements à outrance, et le danger continuel qui gît « dans cet amoncellement du matériel de guerre, trans- « forment la paix armée de nos jours en un fardeau écra- « sant que les peuples ont de plus en plus de peine à « porter. Il paraît évident dès lors, que, si cette situation « se prolongeait, elle conduirait fatalement à ce cata- « clysme même qu'on tient à écarter, et dont les horreurs « font frémir à l'avance toute pensée humaine ».

« Ces paroles si éloquentes et si vraies ont acquis depuis « cette époque un caractère d'actualité encore plus pro- « noncé. En effet, les dépenses militaires, tant pour les « armées que pour les marines, se sont considérablement

« accrues. Ainsi, selon les meilleurs renseignements que « j'ai pu obtenir, ces dépenses atteignaient en 1896 (c'est-« à-dire l'année qui a immédiatement précédé la Première « Conférence de La Haye) un total de plus de deux cent « cinquante et un millions de livres sterling pour les pays « de l'Europe à l'exception de la Turquie et du Monténégro « (pour lesquels je n'ai pas de renseignements) les États-« Unis d'Amérique et le Japon, tandis que les mêmes « dépenses des mêmes pays ont dépassé l'année 1906 un « total de trois cent vingt millions de livres sterling.

« On voit donc que dans l'intervalle, entre ces deux « Conférences, les dépenses annuelles militaires ont aug-« menté de la somme de soixante-neuf millions de livres « sterling ou de plus de mille sept cent vingt-cinq millions « de francs, ce qui constitue un accroissement énorme.

« Telles sont les dépenses excessives qui pourraient « servir à de meilleures fins : tel est, Monsieur le Prési-« dent, le fardeau sous lequel gémissent nos populations : « telle est la paix chrétienne du monde civilisé au ving-« tième siècle.

« Je ne vous parlerai pas du côté économique de la « question, de la grande masse d'hommes que ces prépa-« ratifs de guerre forcent d'abandonner leurs occupations « et du préjudice que cet état de choses porte à la pros-« périté générale. Vous connaissez mieux que moi ce « côté de la question.

« Je suis donc bien certain que vous vous trouverez « d'accord avec moi pour convenir que la réalisation du « vœu exprimé par l'Empereur de Russie et par la Pre-« mière Conférence serait un grand bienfait pour l'huma-« nité entière. Ce vœu est-il réalisable ? C'est une ques-« tion à laquelle je ne puis vous donner une réponse « catégorique. Je ne puis que vous affirmer que mon « Gouvernement est un partisan convaincu de ces aspi-« rations élevées et qu'il me charge de vous convier à « travailler ensemble à réaliser ce noble vœu.

« Autrefois, Monsieur le Président, dans l'antiquité, « les hommes rêvaient d'un âge d'or qui aurait existé sur « la terre dans le lointain des temps passés : mais dans « tous les siècles, chez toutes les nations, les poètes, les « sybilles, les prophètes et toutes les âmes nobles et ins- « pirées ont toujours nourri l'espérance du retour de cet « âge d'or, sous la forme du règne de la paix universelle.

« Ultima Cumaei venit jam carminis aetas
Magnus ab integro saeculorum nascitur ordo
Jam redit et virgo : redeunt Saturnia regna ».

« Tel était le rêve du poète latin; mais aujourd'hui, « le sentiment de la solidarité de genre humain est plus « que jamais répandu sur toute la terre. C'est ce senti- « ment qui a rendu possible la convocation de la pré- « sente Conférence et c'est au nom de ce sentiment que « je vous prie de ne pas vous séparer sans avoir demandé « que les Gouvernements du monde se dévouent très « sérieusement à la question de la limitation des charges « militaires.

« Mon Gouvernement reconnaît qu'il est du devoir de « chaque pays de se protéger contre ses ennemis et « contre les dangers qui peuvent le menacer. Il reconnaît « de même que chaque Gouvernement a le droit et le « devoir de décider ce qu'il convient à son pays de faire « dans ce but. C'est donc seulement par la bonne volonté « de chaque Gouvernement agissant de son propre chef « pour le bonheur de son pays que l'objet de nos désirs « peut se réaliser.

« Le Gouvernement de Sa Majesté Britannique recon- « naissant que plusieurs puissances désirent restreindre « leurs dépenses militaires et que par l'action indépen- « dante de chaque puissance ce but peut être réalisé, a « cru de son devoir de rechercher s'il y aurait des moyens « pour donner satisfaction à ces aspirations. Aussi nous « a-t-il autorisé à faire la déclaration suivante :

« Le Gouvernement de la Grande-Bretagne serait prêt « à communiquer annuellement aux puissances qui en « agiraient de même le projet de construction de nou- « veaux bâtiments de guerre et les dépenses que ce projet « entraînerait. Cet échange de renseignements faciliterait « un échange de vues entre les Gouvernements sur les « réductions que de commun accord on pourrait effectuer.

« Le Gouvernement Britannique croit que de cette « façon on pourrait arriver à une entente sur la question « des sommes que les États pourraient allouer à ce cha- « pitre de leur budget ».

« Finalement, Monsieur le Président, j'ai l'honneur de « proposer l'adoption de la résolution suivante :

« La Conférence confirme la résolution adoptée par la « Conférence de 1899 à l'égard de la limitation des « charges militaires et, vu que les charges militaires se « sont considérablement accrues dans presque tous les « pays depuis ladite année, la Conférence déclare qu'il « est hautement désirable de voir les Gouvernements « reprendre l'étude sérieuse de cette question ».

Le président de la Conférence, à la fin de ce discours, fit savoir que la délégation des États-Unis et celle d'Espagne, lui avaient manifesté, par des communications écrites dont il donna lecture, leur sympathie pour les propositions anglaises et leurs regrets que les circonstances actuelles ne permissent pas de faire dans cette voie des progrès plus considérables et plus efficaces.

Il rendit compte également que les délégués de la République Argentine et du Chili, lui avaient transmis, dans l'opinion qu'ils pourraient être de quelque utilité pour l'étude de la proposition britannique sur la limitation des armements, le traité du 28 mai 1902 et le protocole complémentaire du 9 janvier 1903, dont nous avons déjà parlé dans le présent chapitre.

Le premier délégué français, M. Léon Bourgeois prit

également la parole pour appuyer expressément la proposition de Sir Edward Fry, et pour exprimer, en qualité de promoteur de la résolution adoptée par la Première Conférence, la confiance qu'il avait que d'ici le prochain congrès de la Paix, on continuerait résolument l'étude à laquelle celui-ci invitait les Gouvernements au nom de l'humanité.

35. — Après toutes ces manifestations, et sans qu'aucune autre appréciation ait été émise par les délégations des autres grandes Puissances asiatiques ou européennes, le président de la Conférence, M. de Nelidow, clôtura le débat en ces termes :

« L'éloquent discours de son Excellence le premier dé-
« légué britannique et la proposition qui le termine, ainsi
« que les communications dont je viens de vous faire
« part, ne peuvent, semble-t-il, que trouver auprès de
« nous un accueil sympathique. L'idée de diminuer les
« charges qui pèsent sur les populations du fait des guer-
« res, en recherchant le moyen de mettre un terme à l'ac-
« croissement progressif des armements de terre et de
« mer, a constitué le mobile principal de l'initiative prise
« par l'Empereur de Russie pour la réunion des Confé-
« rences de la Paix. Cette pensée en a été pour ainsi dire
« la pierre angulaire. Elle servit de point de départ à la
« circulaire russe du 12/24 août 1898, et fut inscrite en
« tête du programme que le cabinet de Saint-Péters-
« bourg proposa aux puissances par sa circulaire du 30
« décembre 1898/11 janvier 1899.

« Tous les Gouvernements y adhérèrent, et la Confé-
« rence a eu à s'occuper, dès le début, d'une proposition
« de la part de la délégation russe ayant pour but de
« prévenir l'accroissement des armements.

« Cependant le contact de la réalité ne tarda pas à dé-
« couvrir tout ce que cette pensée généreuse recélait de
« difficultés pratiques lorsqu'il s'est agi de l'appliquer. A
« la commission qui fut chargée de s'en occuper, des di-

« vergences d'opinion bien vives ne tardèrent pas à
« éclater, et les discussions assumèrent un caractère tel
« qu'au lieu de l'entente désirée on était menacé de voir
« surgir un désaccord qui pouvait devenir fatal pour le
« reste des travaux de la Conférence. On dut constater
« que la question n'était pas mûre, qu'elle demandait à
« être encore étudiée par les différents Gouvernements
« chez eux et c'est dans ce sens qu'après avoir adopté à
« l'unanimité la résolution qui vient d'être rappelée par
« M. le premier délégué de la Grande-Bretagne, la com-
« mission exprima le vœu que « les Gouvernements,
« tenant compte des propositions faites à la Conférence,
« missent à l'étude la possibilité d'une entente concer-
« nant la limitation des forces armées de terre et de mer
« et des budgets de guerre.

« Mais ici encore la pratique de la vie ne devait pas ré-
« pondre à l'idéalité du vœu. Ainsi que je viens de le
« signaler, deux États seuls, l'Argentine et le Chili, ont
« pu le réaliser en concluant une convention de désar-
« mement dont j'ai eu l'honneur de vous donner lecture.
« La plupart des puissances européennes avaient d'autres
« préoccupations. A peine la Conférence avait-elle terminé
« ses travaux que des désordres surgis dans un Empire
« de l'Asie orientale obligèrent les Gouvernements à y
« intervenir à main armée. Peu de temps après, une des
« grandes Puissances européennes se trouva engagée
« dans le Sud de l'Afrique dans une lutte qui exigea de
« sa part un grand effort militaire. Enfin ces dernières
« années, l'Extrême-Orient fut le théâtre d'une guerre
« colossale dont la liquidation est à peine terminée. Faut-
« il parler aussi des luttes coloniales et des difficultés
« diplomatiques qui purent obliger momentanément telle
« Puissance à augmenter ses armements? Le résultat en
« fut que les Gouvernements, loin de pouvoir s'occuper
« conformément au vœu exprimé par la Conférence des
« moyens de limitation des armements, durent au con-

« traire les augmenter dans des proportions que vient de
« vous indiquer en chiffres Sir Edward Fry.

« C'est en considérant ces circonstances, Messieurs, « que le Gouvernement russe a évité d'inscrire cette fois « dans le programme de la Conférence qu'il a proposé « aux Puissances, la limitation des armements. Il jugeait « d'abord que cette question n'était pas mûre pour être « discutée avec fruit. Il ne voulait ensuite pas provoquer « de discussions qui, comme l'expérience de 1899 l'a dé- « montré, ne pouvaient, contrairement au but qu'on pour- « suivait en commun, qu'accentuer entre les Puissances « un désaccord en donnant lieu à des débats irritants. « Il était pour sa part décidé à ne pas y participer et « savait que c'était également la résolution de quelques « autres grandes Puissances.

« Pourtant, les semences jetées lors de la première Con- « férence ont germé en dehors de l'action des Gouverne- « ments. Un mouvement très accentué de l'opinion publi- « que s'est produit dans différents pays en faveur de la « limitation des armements, et les Gouvernements dont « les sympathies pour le principe n'ont pas diminué, mal- « gré les difficultés de l'exécution, se trouvent en face de « manifestations qu'ils ne sont pas en mesure de satisfaire.

« C'est ainsi, Messieurs, que le Gouvernement britanni- « que traduisant ses propres préoccupations et se faisant « l'organe du sentiment public, témoigna son intention « d'attirer tout de même sur la question de la limitation « des armements, l'attention des Puissances réunies en « Conférence à La Haye, et que son premier délégué « vient de nous saisir du vœu que le cabinet de Londres « voudrait voir émis par nous.

« Je ne trouve pour ma part aucun autre moyen de té- « moigner l'intérêt que les Puissances portent à cette « question. Si elle n'était pas mûre en 1899, elle ne l'est « pas davantage en 1907. Rien n'a pu être fait en cette « voie, et la Conférence se trouve aujourd'hui tout aussi

« peu préparée à l'aborder qu'alors. Toute discussion
« stérile en elle-même, ne serait que nuisible à la cause
« qu'on a eu en vue, en accentuant les divergences d'ap-
« préciation sur les questions de fait, tandis qu'il y a
« unité d'intentions générales qui pourraient un jour
« trouver leur réalisation.

« C'est pour cela, Messieurs, que la proposition que nous
« fait la délégation britannique de confirmer la résolution
« prise par la Conférence de 1899, en formulant à nouveau
« le vœu qui a été exprimé alors, est ce qui répond le
« mieux tant à l'état présent de la question dont il s'agit,
« qu'à l'intérêt que nous avons tous de la voir dirigée
« dans une voie où l'unanimité des Puissances pourrait
« seule constituer une garantie de ses progrès ultérieurs.
« Et ce sera un honneur pour la deuxième Conférence de
« la paix d'y avoir contribué par son vote immédiat.

« Je ne puis donc qu'applaudir à l'initiative anglaise et
« vous recommander de vous unir pour accueillir la réso-
« lution telle que nous l'a proposée sir Edward Fry, par
« d'unanimes acclamations. »

36. — Quel effet produisit, dans le monde, cette façon de traiter et de résoudre le problème de la réduction ou de la limitation des forces militaires ? Passons, pour nous en instruire, une revue rapide de la presse périodique de quelques grandes nations.

La première place appartient de droit à l'Angleterre en qualité d'auteur de la proposition acceptée ; mais certains périodiques anglais paraissent avoir réduit la question aux proportions étroites de la politique intérieure en l'éloignant du terrain plus large et plus important de la vie internationale.

« Nous nous demandons avec stupéfaction, dit le *Stan-
« dard*, ce que signifie la déclaration inattendue de
« communiquer aux autres Puissances, sous garantie de
« réciprocité, le projet britannique de constructions na-
« vales. Si l'on veut dire que le Gouvernement fera cette

« communication après avoir soumis au Parlement le pro-
« jet de budget de la marine, cela sera évidemment inu-
« tile, parce que les rapports seront déjà entre les mains
« des ministres de la marine étrangers, sans qu'il soit
« besoin d'aucune communication officielle. Il est donc à
« présumer qu'il s'agit d'autre chose. Le Gouvernement
« donnera connaissance de ses projets avant que le Par-
« lement les voie, en d'autres termes, il soumettra ses
« plans de politique navale aux autres nations pour que
« celles-ci les approuvent ou les modifient; notre budget
« naval sera établi d'accord avec des hommes d'État
« étrangers, dont on ne peut évidemment espérer qu'ils
« se montrent profondément désireux de maintenir la
« suprématie navale de l'Angleterre. Qu'arrivera-t-il si le
« plan projeté ne rencontre pas l'approbation de ces
« critiques sincères auxquels on va le soumettre ? »

Le *Standard* estime inutile de continuer à rechercher les conséquences possibles ou probables de ce qu'il appelle une monstrueuse fantaisie, et il résume son opinion dans les termes suivants : « La Conférence de La Haye a procédé avec le cérémonial opportun aux funérailles de la proposition britannique. Cette proposition est si étonnante qu'il paraît difficile de la prendre au sérieux » (1).

Le *Morning Post* ajoute de son côté que les acclamations unanimes par lesquelles la proposition de Sir Edward Fry fut adoptée, ont dû tout au moins reconnaître qu'elle était inopportune (2).

A l'autre pôle sont le *Daily Chronicle* et la *Tribune* entre autres. Le premier de ces journaux déclare qu'enfin la Grande-Bretagne a pris la place qui lui revenait comme chef du parti de la Paix à la Conférence; il qualifie la proposition présentée de loyale et d'équitable, et

(1) Le *Standard* de Londres, 19 août 1907.
(2) Le *Morning Post* de Londres, 19 août 1907.

bien qu'il reconnaisse que son point faible réside en ce que l'abstention d'une seule grande puissance suffit à paralyser les bonnes intentions des autres, il dit qu'avec l'appui de la France et des États-Unis, les autres nations suivront l'exemple donné sous la pression de l'opinion publique (1).

La *Tribune* estime que l'on peut accueillir la déclaration de la Conférence comme une preuve qu'elle a doublé l'un de ses caps les plus difficiles, et comme l'annonce de progrès plus accentués dans un avenir prochain (2).

De son côté, le *Times*, dans l'éditorial qu'il consacre à cette matière, ne fait pas une critique sévère de l'œuvre accomplie. Il dit que la proposition anglaise est la reproduction de ce qu'avait dit Lord Goschen, premier lord de l'Amirauté, peu avant la réunion de l'autre Conférence, et après avoir déclaré qu'il attendait avec intérêt les manifestations pratiques qu'elle provoquerait, répète et développe quelques-unes des raisons alléguées à l'encontre, et il accentue son attitude quelque peu dédaigneuse, en observant que la Conférence sera jugée sur les travaux pratiques qu'elle réalisera en d'autres matières, et non sur sa dévotion platonique à la proposition britannique(3).

37. — En Allemagne on traita également l'affaire avec dédain, ou bien l'on ne voulut pas avoir l'air de lui concéder d'importance. Deux périodiques radicaux, le *Vossiche Zeitung* et le *Berliner Tageblatt* (4) rompirent le silence général en exprimant leurs doutes sur le caractère pratique de la proposition anglaise, dont on se servirait comme moyen d'opposition politique.

38. — La France ne parut pas davantage se préoccuper de l'affaire. Le *Petit Parisien* fit remarquer que le problème était fort ardu dans les circonstances présentes,

(1) Le *Daily Chronicle* de Londres, 19 août 1907.
(2) La *Tribune* de Londres, 19 août 1907.
(3) Le *Times* de Londres, 19 août 1907.
(4) Numéro du 19 août 1907.

et le *Journal des Débats* déclara qu'il n'avait été ni étudié au fond ni résolu, et qu'en réalité il s'agissait là d'une résolution pacifiste incorporée aux actes de la Conférence (1). Le même journal, dans une lettre de son correspondant à La Haye sur la séance du 17 août, prétend qu'il est impossible de nier l'habileté de la diplomatie, parce que cette question, une des plus importantes dont puisse s'occuper le monde, avait été merveilleusement escamotée (2). Enfin le *Temps*, dans une notice télégraphique, insinue que la formule adoptée équivaut à l'abandon pur et simple du problème (3).

39. — Pour porter sur ce point un jugement sans passion, dégagé des exagérations de forme qui se rencontrent dans une partie des articles de presse que nous venons de citer, il importe de distinguer deux choses, qui souvent sont confondues. Il y a d'un côté le problème même du désarmement ou de la réduction et limitation des forces militaires, et de l'autre la forme en laquelle la Conférence le discuta et le résolut.

Nul doute qu'il ne soit nécessaire de mettre un terme aux dépenses incessantes de construction navale et de matériel de guerre dont les grandes et même les petites puissances alourdissent de façon continue leur budget de dépenses, et par conséquence directe, celui des recettes. La vitalité économique des nations modernes est compromise par les impôts excessifs et l'effort humain que soustrait au travail le règne de la paix armée.

Il est évident, d'autre part, que la guerre moderne, tous les jours plus administrative et plus officielle, devient beaucoup plus difficile si l'on réduit et limite ces dépenses pendant la paix. Il n'y a pas besoin d'expliquer qu'un désarmement lent ou subit, apporterait un trouble profond dans toute guerre nouvelle.

(1) Numéro du 19 août 1907.
(2) Numéro du 20 août 1907.
(3) Numéro du 17 août 1907.

Mais cette médaille, comme de coutume, a son revers. Si l'on procédait tout d'un coup à un désarmement, le grand nombre des industries navales et terrestres qui vivent aujourd'hui de la fourniture des constructions et du matériel de guerre, subirait une crise assez grave pour que les conséquences s'en fassent sentir sur la production et le commerce tout entier du monde. Bien plus, le problème ouvrier revêtirait un caractère insoluble, si les millions d'hommes que l'Europe tient continuellement sous les armes, venaient prendre leur part des travaux industriels.

Il s'ensuit que tout projet de désarmement pacifique ne peut être qu'un beau rêve, si on ne l'assied sur des bases très compliquées et très difficiles, grâce auxquelles il se réalisera lentement, progressivement, proportionnellement et simultanément, et que l'on n'oublie pas qu'il est de toute nécessité d'aplanir d'abord les différends qui ont été la cause de ces armements croissants et déjà insupportables.

La stabilité politique absolue est quasi impossible. L'histoire même ne l'a pas connue, malgré qu'elle ait élaboré au cours des siècles un nombre extraordinaire de combinaisons politiques; une stabilité relative, faite de renonciations et de compensations mutuelles, serait pourtant le fondement nécessaire de toute proposition sérieuse de désarmement.

Il ne faut pas penser non plus qu'une guerre qui affaiblirait les forces militaires et économiques d'une ou deux nations, aurait pour résultat une réduction pratique des armements. La lutte de 1904 entre la Russie et le Japon a eu pour conséquence l'anéantissement de la puissance navale de l'Empire moscovite, mais loin de faciliter en Europe la limitation des forces militaires, elle a développé dans l'Empire russe le sentiment de la nécessité de reconstruire ses navires de guerre et de réorganiser son armée de terre. Peut-être la situation particulière

de la Russie fut-elle, sans que personne le mentionnât, le plus puissant obstacle qu'ait rencontré dans l'intérieur et hors de la Conférence la proposition des délégués anglais.

Il n'y a, à notre avis, en ce qui concerne le désarmement, que deux perspectives, possibles toutes deux, peu désirables, et de tout point pitoyables. L'une serait une guerre générale, douteuse et longue, entre toutes les grandes puissances du monde, la destruction simultanée et équivalente de leurs éléments militaires, permettant de chercher aussitôt la base de leur tranquillité future, dans le maintien de leur débilité actuelle. L'emploi de ce remède n'est pas probable, parce que les courants politiques de l'époque moderne suivent une tout autre voie que celle d'une lutte armée universelle, et, d'ailleurs, il n'est pas non plus désirable de payer d'un tel prix les garanties douteuses d'une paix définitive.

L'autre remède, qui paraît plus à portée, quoiqu'il ne nous semble point immédiat, résulterait d'une grande crise économique qui bouleverserait dans ses fondements l'organisation militaire du monde, et obligerait les nations à faire le sacrifice de certains idéals politiques et dé certaines suprématies militaires. Mais il faudrait que la secousse fût très grave et très générale, et ses conséquences nous paraissent incalculables au point de vue de la culture humaine et de la prospérité individuelle et collective.

Peut-être, quand s'approchera la tempête, verra-t-on surgir de lui-même le remède qui évitera d'en subir les effets, et il faut reconnaître que la limitation contractuelle des dépenses militaires, malgré tous ses inconvénients et ses évidentes difficultés d'exécution, serait le premier pas dans cette voie.

40. — La Conférence de 1907 pouvait-elle faire, dans cet ordre d'idées, plus qu'elle ne fit? Il ne faut pas oublier, avant tout, que, lorsque quelque chose nécessite

l'accord de plusieurs, et que quelques-uns s'y refusent, les autres ne peuvent que proclamer leur désir qui reste matériellement irréalisable.

Si l'opinion publique de quelques grandes nations ne prend pas cette direction ou n'est point assez forte pour agir sur les Gouvernements et les porter à diminuer leurs forces terrestres et navales, il est absurde de vouloir que les autres États prétendent leur imposer leurs idées ou leur déclarer la guerre, au sein de la Conférence de la Paix, dans le but de les amener à partager leur opinion.

Il eût été de tout point inutile, en même temps que contraire aux pratiques excellentes de ces réunions et à la courtoisie diplomatique, qu'un groupe déterminé d'États présentât une proposition concrète, et soutînt, sur des questions essentiellement politiques, une discussion passionnée et ardente, et qui pouvait aller, — qui sait, — jusqu'à provoquer la dissolution de la Conférence, ou le départ possible de nations considérables. On aurait déchaîné la tempête au lieu d'amener le calme, et provoqué la guerre en recherchant la paix.

Il fut ainsi nécessaire de chercher une formule assez claire pour que les partisans de la limitation des dépenses militaires pussent maintenir leurs propositions, et suffisamment vague et générale pour qu'elle pût être acceptée sans débat et sans protestation par les amis forcés des autres solutions. Et c'est intentionnellement que nous disons « amis forcés », car les défenseurs les plus résolus de la situation militaire présente, conviennent noblement qu'il s'agit là pour eux d'une nécessité, et non point de leurs aspirations ou de leur idéal.

Ce qui parut à une partie de la presse et de l'opinion n'être qu'une comédie, fut bien plutôt imposé à la volonté de tous par des circonstances inéluctables. Presque tout autre parti eût été pire. Nous savons déjà quels auraient été les résultats probables d'une proposition concrète soumise à votation immédiate. Nous ne pensons

pas non plus qu'il eût été préférable que la Conférence gardât sur ce point un silence absolu. Quand un drapeau ne peut dès maintenant triompher, c'est préparer sa victoire pour le lendemain que de le déployer et de le maintenir fermement. La Conférence, malgré la forme adoucie et peu effective de son vote platonique, a fini par mettre sur le tapis les aspirations vers le désarmement, et vient d'en aviser le monde. C'est à l'opinion nationale de faire le reste dans chaque pays. Si elle appuie ces idées avec l'enthousiasme et l'ardeur qu'elles méritent, une autre Conférence mondiale recueillera la gloire que celle-ci n'a pu attacher définitivement à son souvenir.

CHAPITRE III

LE RECOUVREMENT COERCITIF DES DETTES NATIONALES

---

41. — La discussion relative au recouvrement coercitif des dettes contractuelles, introduite par le général Porter au nom des États-Unis d'Amérique, a, jusqu'à un certain point, le même caractère général et politique que le désarmement, et ne rentre exactement ni dans le droit spécial de la paix, ni dans la stricte réglementation de la guerre.

Étant donnée la proposition américaine, nous ne pouvons, dans ce chapitre, nous borner à l'exposition et à l'examen de la doctrine universellement connue sous le nom de doctrine de Drago. L'illustre ministre de la République Argentine limita ses considérations à la Dette publique. Ces deux mots ensemble, pris au singulier : « la Deuda publica », indiquent parfaitement, en espagnol, qu'il s'agit des émissions d'emprunts faites par les États, opérations fréquentes et bien connues du Trésor.

Bien que ce fût là l'origine diplomatique de ce débat, il est certain que ce n'est pas sous cette forme qu'il se présenta à la seconde Conférence de la Paix, et qu'en étudiant les réclamations d'origine conventionnelle contre

l'État, dans leur relation avec l'emploi des forces militaires ou navales, s'il n'est pas indispensable de commencer par l'exposition de la doctrine de Drago qui est la racine même du sujet et son aspect le plus intéressant, il sera nécessaire ensuite d'en élargir les termes et de l'envisager sous toutes ses faces, comme on le fit à La Haye.

42. — Les réclamations de l'Allemagne, de la France et de l'Angleterre contre le Vénézuéla, à propos desquelles on employa la force armée pour le recouvrement de diverses réclamations, parmi lesquelles figurait la dette publique vénézuélienne, furent l'origine de la note fameuse, qui, le 29 décembre 1902, fut envoyée par le ministre des Affaires étrangères de la République Argentine, M. Luis Drago, au représentant de ce pays à Washington, M. Garcia Merou, pour être transmise au secrétaire d'État américain, M. John Hay.

La note commence par dire que le capitaliste qui fournit des fonds à un État étranger, tient toujours compte des ressources du pays avec lequel il traite, et du plus ou moins de probabilité qu'il y a à ce que les contrats passés s'exécutent sans difficultés. C'est là d'ailleurs ce qui diversifie le crédit de chaque gouvernement et les conditions plus ou moins onéreuses d'un emprunt.

Il produit aussitôt cette raison fondamentale. « Le « créancier n'ignore pas qu'il a traité avec une entité « souveraine, et l'une des conditions propres à toute « souveraineté est que nulle procédure exécutoire ne « peut être entamée ni poursuivie contre elle, parce que « ce mode de recouvrement compromettrait son exis- « tence même et ferait disparaître l'indépendance et l'ac- « tion du Gouvernement intéressé. Parmi les principes « fondamentaux du droit public international que l'hu- « manité a consacrés, un des plus précieux est celui qui « établit que tous les États, quelle que soit la force dont « ils disposent, sont des entités parfaitement égales entre

« elles, et ayant réciproquement droit aux mêmes consi« dérations et aux mêmes respects. La reconnaissance de « la dette, la liquidation de son montant, peuvent et « doivent être faites par la nation sans détriment de ses « droits primordiaux comme entité souveraine ; mais le « recouvrement compulsif et immédiat à un moment « donné, au moyen de la force, entraînerait la ruine des « nations les plus faibles et l'anéantissement d'un gou« vernement avec toutes ses attributions par les puis« sants de la terre ».

Après avoir fait observer qu'il ne prend pas la défense de la mauvaise foi, du désordre ni de l'insolvabilité délibérément voulue, il écrit ces quelques phrases, qui ne paraissent pas absolument claires et précises, parce que, entre autres choses, il n'y a auparavant aucune allusion à un litige quelconque : « L'arrêt, « dès lors, qui déclare l'obligation de payer la dette, rendu « par les tribunaux du pays ou à la suite d'un arbitrage « international, aspiration constante vers la justice qui « fonde les relations politiques entre les peuples, cette « sentence, dis-je, constitue un titre indiscutable qui ne « saurait être comparé au droit incertain de celui dont « les créances ne sont pas reconnues et qui se voit forcé « d'en appeler à la force pour obtenir satisfaction ».

Veut-on dire par là qu'après la sentence arbitrale ou celle des tribunaux internes, l'action militaire doive intervenir si l'exécution immédiate n'intervient pas ?

Nous ne croyons pas qu'il soit possible d'interpréter ainsi le paragraphe que nous venons de copier, car cette très intéressante note explique immédiatement que le Gouvernement argentin a conçu une certaine inquiétude en apprenant que le défaut du paiement de la dette publique vénézuélienne avait été une des raisons alléguées pour mettre l'embargo sur la flotte, procéder au bombardement de l'un de ses ports et à un blocus de guerre rigoureux devant les côtes, car si de tels procé-

dés étaient définitivement adoptés, ils constitueraient un précédent périlleux pour la sécurité de la vie pacifique des nations de l'Amérique du Sud.

Le recouvrement par voie militaire des emprunts, continuait-il, suppose l'occupation territoriale pour être effectif, et l'occupation territoriale implique la suppression ou la subordination des Gouvernements locaux dans les pays auxquels elle s'étend. Cette situation apparaît comme manifestement contraire aux principes plusieurs fois proclamés par les nations d'Amérique, et particulièrement à la doctrine de Monroë, si activement soutenue et défendue en tout temps par les États-Unis.

L'esprit et le but de cette note sont résumés dans le paragraphe suivant : « La seule chose que la République « Argentine soutienne, et ce qu'elle aimerait à voir con- « sacrer, à l'occasion des événements du Vénézuéla, par « une nation qui, ainsi que les États-Unis, jouit d'une « autorité égale à sa puissance, c'est le principe accepté « déjà, qu'il ne peut pas y avoir d'expansion territoriale « européenne en Amérique, ni de pression faite sur les « peuples de ce continent par le seul fait d'une malheu- « reuse situation financière, qui oblige un de ces pays à « différer l'accomplissement de ses obligations. En un « mot, le principe que la République Argentine voudrait « voir reconnu, c'est que la dette publique ne peut pro- « voquer l'intervention armée, ni encore moins l'occu- « pation matérielle du sol des nations américaines par « une puissance européenne »

43. — M. Drago, lui-même, dans une préface écrite le 12 juillet 1903, déclare que sa note se borne à signaler les périls qui naîtraient fatalement, pour les nations américaines, si les dettes qu'elles contractent en vertu de stipulations de nature purement civile, et non à la suite de traités internationaux, pouvaient donner lieu, sous prétexte de difficultés ou de retards quelconques dans l'accomplissement des prestations conve-

nues, à l'intervention directe de puissances étrangères, sous le prétexte d'assurer des capitaux que le spéculateur place et déplace à son gré, et pour lesquels on a stipulé par avance un intérêt beaucoup trop élevé, en vue de hasards problématiques.

Et après avoir une fois de plus mentionné le droit à l'égalité de tous les États, droit qui forme la base de ses allégations, il insinue qu'il a cru opportun d'ajouter à l'appui de cette théorie, comme argument subsidiaire, tendant à fortifier l'argumentation de fond, qu'il était impossible de la méconnaître sans méconnaître en même temps, dans ses conséquences les plus directes, ce que l'on est convenu d'appeler la doctrine de Monroë. Il ne suffit pas, en effet, que l'on affirme qu'il n'y aura pas d'annexion de territoires, pour que l'on puisse considérer comme intact le principe qui exclut l'intervention des nations européennes sur le continent américain (1).

44. — D'autre part, le Président de la République argentine, se référant aux événements du Vénézuéla dans le message par lequel il ouvrait la session du Congrès, le 4 mai 1903, présenta comme nouvel argument l'impossibilité d'accepter que lorsque les citoyens et sujets étrangers contractent des emprunts à caractère public, l'État auquel ils appartiennent devienne aussi partie dans ces opérations, et convertisse le contrat privé en une obligation internationale. Il dit également que la note argentine se réduisait, en réalité, à énoncer, comme principe élémentaire, le droit indiscutable des nationalités américaines à s'accroître et à se développer, sans méconnaître les obligations imposées aux peuples civilisés ou atténuer leurs responsabilités.

45. — Il importe de mentionner dès à présent, comme

(1) Drago Luis-M. *La Republica argentina y el caso de Venezuela*, Buenos-Ayres, 1903, p. VI et VII.

document permettant de juger de l'attitude des États-Unis d'Amérique sur ce point à la seconde Conférence de la Paix, le memorandum que le secrétaire d'État, M. Hay, remit au ministre argentin à Washington, en réponse à la note du Dr Drago. En voici les termes, d'après la traduction argentine : « Sans approuver ni désapprou-« ver les doctrines habilement développées dans la note « du ministre argentin des Affaires étrangères, en date « du 29 décembre 1902, l'attitude générale du Gouver-« nement des États-Unis dans cette affaire se trouve in-« diquée dans des messages récents du Président.

« Le Président a déclaré dans son message au congrès « du 3 décembre 1901, qu'en ce qui concerne la doctrine « de Monroë, « nous ne garantissons aucun État contre « la répression que peut lui attirer son inconduite, en « tant que cette répression ne prendra pas la forme « d'une acquisition de territoire par quelque Gouverne-« ment non américain ».

« D'accord avec le langage ci-dessus, le Président « déclara dans son message du 2 décembre 1902 : « Aucune « nation indépendante de l'Amérique ne doit concevoir « la plus petite crainte d'une agression de la part des « États-Unis. Il convient que chacune d'elles assure « l'ordre à l'intérieur de ses frontières, et remplisse les « justes obligations qu'elle a contractées envers les étran-« gers. Cela fait, elles peuvent se reposer en toute sécurité « sur cette conviction que, fortes ou débiles, elles n'ont « rien à redouter d'interventions extérieures ».

« Préconisant et acceptant en pratique, dans les ques-« tions qui le concernent, le recours à l'arbitrage inter-« national pour la solution des controverses qui ne peu-« vent se régler par la voie régulière des négociations « diplomatiques, le Gouvernement des États-Unis verrait « toujours avec plaisir que les questions relatives à la « justice des réclamations d'un État contre un autre, « nées de préjudices individuels ou d'obligations natio-

« nales, de même que les garanties d'exécution de toute « sentence rendue, soient laissées à la décision d'un « tribunal d'arbitres impartiaux, devant lequel les na- « tions en litige, qu'elles soient faibles ou puissantes, « peuvent comparaître sur le pied de l'égalité, et sous la « protection du droit international et de leurs devoirs « réciproques ».

46. — Un examen attentif de cette note démontre, en premier lieu, que l'on n'avait pas vu immédiatement la portée extraordinaire de la déclaration argentine, et la répercussion qu'elle devait avoir. L'on esquive en effet le point principal, quoique les États-Unis eussent dès alors indiqué en quelques phrases la politique qu'ils avaient suivie dans le problème vénézuélien, et celle qu'ils allaient suivre en ce qui concernait la nouvelle doctrine.

Le message du 2 décembre 1902, dans un raisonnement *à contrario*, paraît contenir un avertissement qui touche de près la menace. Si quelque nation indépendante de l'Amérique ne maintient pas l'ordre à l'intérieur de ses frontières ou n'accomplit pas ses obligations vis-à-vis des étrangers, elle doit connaître les interventions étrangères. De la part de qui ? Tout État pourra intervenir parce que la doctrine de Monroë ne garantit pas ces républiques contre la répression que peut leur attirer leur façon mauvaise d'agir.

Toutefois, — et ici est le germe de la proposition défendue par le général Porter devant la seconde Conférence de La Haye, — le Gouvernement des États-Unis déclare qu'il verrait avec plaisir l'arbitrage employé à solutionner deux ordres de questions : celles qui naissent de dommages individuels, — omises dans ladite proposition —, et celles qui naissent d'obligations nationales, qui y sont expressément comprises. On notera que ces dernières y figurent *in globo*, sans faire des emprunts publics une catégorie spéciale, et sans lais-

ser place, par conséquent, au problème de leurs relations avec la souveraineté de la nation, qui est l'essence de la note argentine.

On observera également que les mots obligations nationales, sont d'une généralité absolue, à peine restreinte par la mise de côté des réclamations nées d'un préjudice individuel, sans que l'on puisse dire, cependant, étant données la jurisprudence et la terminologie ordinaires nord-américaines, que ces mots s'appliquent nécessairement à la dette publique des États. Le fait qu'on les emploie dans une réponse immédiate à la note argentine qui se réfère aux emprunts, permet seul d'induire qu'il doit être tenu compte de ces derniers, lorsqu'on emploie les expressions ci-dessus.

On ne doit pas oublier non plus que le memorandum nord-américain signale qu'il serait inconcevable de laisser à la décision des tribunaux d'arbitres la garantie de l'exécution de la sentence, idée particulière, un tant soit peu divergente de la nature juridique des fonctions arbitrales, et qui cependant se retrouve dans la première proposition soumise à la Conférence par le général Porter.

47. — Revenons maintenant à la doctrine de Drago, et rappelons que les publicistes, les hommes politiques, la presse périodique, la haute banque et l'opinion publique, lui attribuèrent très vite l'importance et le mérite qu'il convenait, et que de puissants courants, en sa faveur ou à son encontre, se dessinèrent et donnèrent naissance à des polémiques ardentes et passionnées.

Il n'était pas possible, par suite, que l'on n'étudiât pas la question, lors de la troisième Conférence panaméricaine, convoquée vers le milieu de 1906, dans la capitale du Brésil. On voit cependant naître la crainte qu'elle n'y puisse être définitivement résolue, et deux raisons furent produites en ce sens. L'une consistait à dire que les Républiques latines américaines étaient les nations débitrices, et n'étaient pas en situation d'arriver à une solu-

tion de ce problème sans traiter avec les nations créancières et obtenir d'elles un accord. L'autre raison plus forte et plus importante, consistait dans la convocation déjà connue de la seconde Conférence de la Paix, et dans l'avantage qu'il y aurait à laisser tous États qui y seraient réunis résoudre d'un commun accord ce problème.

Le premier motif allégué était faible, mais aussi périlleux. Les nations d'Europe ont une plus grosse dette publique que celles d'Amérique, et leur histoire économique démontre qu'elles ne sauraient se glorifier d'avoir toujours évité la banqueroute. Personne non plus ne connaît les secrets de l'avenir, et bien qu'on ne puisse leur souhaiter pareille mésaventure, aucune d'elles ne peut avoir la certitude qu'une guerre malheureuse, une crise intérieure, ne la mettent quelque jour dans cette position déplorable. Il est faux de dire que la banqueroute soit une institution nationale américaine, autant qu'il est injuste de supposer que le droit international doit avoir pour ces difficultés économiques un critérium distinct, selon le continent dans lequel elles se manifestent.

D'autre part, si la doctrine de Drago, exacte ou erronée, est formulée aux yeux du monde comme un principe politique de sécurité et d'indépendance pour les nations de l'Amérique latine, il n'est pas nécessaire, pour la défendre et l'admettre, de compter sur l'appui et l'acquiescement des pays qui peuvent être intéressés à s'installer en maîtres sur le nouveau continent, ou à dominer sur son territoire étendu et fertile. Autant vaudrait soutenir que Monroë ne pouvait formuler en 1823 son principe fécond et sain de non-intervention, sans l'assentiment des nations qui avaient constitué la Sainte-alliance et d'accord avec elles.

48.— Laissons de côté cette question qui nous mènerait trop loin, et modifierait quelque peu le but et l'objet auxquels répond le présent volume, nous nous borne-

rons à dire que, en vertu de l'une quelconque de ces raisons, la légation argentine à Washington, proposa le 19 mars 1906 à la Commission chargée de rédiger le programme de la Conférence internationale de Rio-Janeiro, de ranger au nombre de ses travaux un vœu ainsi formulé : « La troisième Conférence panaméricaine engage le congrès international qui devra se réunir dans la ville de La Haye, à se prononcer, en droit, sur le point de doctrine signalé par la note argentine du 29 décembre 1902, écrite par l'ex-ministre des Affaires étrangères, le Dr Luis-Maria Drago, relativement au recouvrement coercitif d'une dette publique ».

Et M. Root, secrétaire d'État du gouvernement de Washington, s'adressant également à cette commission du programme, le 22 du même mois, pour que l'on discutât à la Conférence de Rio-de-Janeiro les instructions aux délégués américains à La Haye, disait que l'on ferait quelque chose de fort important pour diminuer les causes de guerre, en acceptant le principe d'après lequel les contrats entre une nation et un individu ne sont pas recouvrables par la force.

Malgré ces projets, la troisième Conférence panaméricaine réunie à Rio-de-Janeiro, se borne à recommander aux Gouvernements représentés « de considérer l'opportunité d'inviter la seconde Conférence de la Paix, à La Haye, à examiner la question du recouvrement coercitif des dettes publiques, et, en général, les moyens tendant à diminuer entre les nations les conflits d'origine purement pécuniaire ». Cet accord fut approuvé à l'unanimité et sans aucun débat, à la séance du 22 août 1906.

49. — Aucune République américaine, à l'exception des États-Unis de l'Amérique du Nord, ne fit aucune suggestion tendant à ce que cette matière figurât au programme de la seconde Conférence de la Paix. Les États-Unis seuls, comme nous venons de le dire, et

comme le porte la circulaire russe d'avril 1907, se réservèrent la liberté « d'obtenir un accord sur certaines limitations dans l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes publiques ordinaires provenant de contrats ».

Bien que les termes employés se ressemblassent un peu, il est certain que la réserve américaine se différenciait d'une façon extraordinaire de la doctrine de Drago, et, en un certain sens, de la recommandation de Rio-de-Janeiro. La note argentine ne visait pas toutes les dettes nationales provenant de contrats, mais simplement et exclusivement les emprunts publics, et loin de parler pour eux de *limitation* de l'usage de la force, elle proscrivait son emploi de façon absolue. Mais les États-Unis, en plaçant le problème sous ce jour, le proposaient pratiquement aux délibérations du monde, dans la seconde Conférence de la Paix, et permettaient aux autres nations européennes et américaines d'exprimer leur avis relativement à la note argentine.

A cette fin, l'éminent juriste qui dirigeait la délégation américaine écrivit au Président de la Conférence une lettre qui fut lue dans la seconde séance plénière, le 12 juin 1907, et par laquelle il réservait de nouveau à son pays le droit de provoquer un accord sur certaines restrictions déterminées de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes publiques ordinaires ayant leur origine dans des contrats. C'était à peu près les mêmes termes, et, sans doute, le même esprit que celui de l'autre réserve sur le programme russe que nous avons plus haut mentionnée.

50. — Plusieurs jours après, dans la séance de la première sous-commission de la première commission du 2 juillet 1907, la proposition américaine fut présentée sous la forme définitive suivante :

« Dans le but d'éviter entre nations des conflits armés « d'une origine purement pécuniaire, provenant des « dettes contractuelles réclamées au Gouvernement d'un

« pays par le Gouvernement d'un autre pays comme
« dues à ses sujets ou citoyens, et afin de garantir que
« toutes les dettes contractuelles de cette nature qui n'au-
« raient pu être réglées à l'amiable par voie diplomati-
« que, seront soumises à l'arbitrage, il est convenu
« qu'aucun recours à une mesure coercitive impliquant
« l'emploi de forces militaires ou navales pour le recou-
« vrement de telles dettes contractuelles ne pourra avoir
« lieu jusqu'à ce qu'une offre d'arbitrage n'ait été faite
« par le réclamant et refusée ou laissée sans réponse
« par l'État débiteur, ou jusqu'à ce que l'arbitrage n'ait
« eu lieu et que l'État débiteur ait manqué à se confor-
« mer à la sentence rendue.

« Il est de plus convenu que cet arbitrage sera con-
« forme pour la procédure au Chapitre III de la Conven-
« tion pour le règlement pacifique des conflits interna-
« tionaux, adoptée à La Haye, et qu'il déterminera la
« justice et le montant de la dette, le temps et mode de
« son règlement et la garantie, s'il y a lieu, à donner
« pendant tout délai dans le paiement. »

51. — La première proposition américaine, immédiatement rectifiée dans un nouveau texte, réservait à l'arbitrage le soin de déterminer l'équité de la dette, tandis que celle que nous avons transcrite, moins libérale pour les débiteurs, et moins large pour les tribunaux d'arbitrage, substituait le mot justice au mot équité. Avant de spécifier exactement le sens et la portée que paraissait avoir cette proposition, qu'il nous soit permis de nous référer au discours que le général Porter, dans le français le plus correct, prononça pour l'expliquer, le 16 juillet 1907, et qui en forme le commentaire autorisé.

Le délégué nord-américain commença par signaler les périls et les conflits qu'engendre l'emploi de la force armée pour le recouvrement des dettes contractuelles. Il existe à son avis une conviction générale, qui chaque jour gagne du terrain, et selon laquelle ce système peut

être l'origine de fréquents conflits, donner lieu à des blocus, à des menaces d'hostilités, à des rumeurs d'intentions belliqueuses, qui inquiètent le commerce, impressionnent défavorablement les marchés, créent un sentiment de malaise, et troublent non seulement les pays intéressés à la querelle, mais encore les nations qui lui sont étrangères.

Il ajouta que le cas qui se présente le plus fréquemment est celui d'un capitaliste qui prive le pays auquel il appartient de ses services et de sa richesse, et court les aventures à l'étranger dans l'unique but d'accroître sa fortune individuelle. S'il gagne des millions, il ne les partage pas avec son gouvernement, mais s'il éprouve des pertes, il n'hésite pas à demander que l'on fasse au besoin la guerre pour lui procurer les sommes qu'il réclame, et qui, fréquemment, sont démesurément exagérées. Cependant les conditions onéreuses de l'emprunt démontreraient à elles seules que le prêteur s'est rendu compte de l'importance du risque. Parfois même il a acheté en bourse à vil prix les titres de la dette dont il exige le remboursement au pair.

A cette peinture aux couleurs si vives, le diplomate vétéran des États-Unis ajouta que le recouvrement de la réclamation par un moyen aussi grave que l'emploi de la force armée, imposait des sacrifices aux contribuables de la nation la plus forte pour l'enrichissement d'un capitaliste ou d'un spéculateur qui connaissait fort bien les risques qu'il courait en pays étranger. La situation est plus curieuse encore quand la pression n'obtient aucun résultat. Le général Porter rappela qu'un Américain avait passé avec un gouvernement étranger certain contrat pour la fourniture de matériaux de construction, contrat qui fut ensuite rescindé par ledit gouvernement. Il demanda alors une indemnité de 450.000 francs, et, comme elle lui fut refusée, il obtint que les États-Unis envoyassent, après une longue correspondance et des

négociations, une flotte de dix-neuf navires de guerre pour appuyer la réclamation. On ne recouvra pas un centime, et l'incident représenta pour les États-Unis seize ans d'efforts et deux millions de débours.

Il arrive en outre, ajoutait-il, que les porteurs de titres étrangers dont les intérêts ne sont pas payés, mettent à profit la hausse qui se produit sur le marché à l'annonce d'une expédition militaire tendant à leur recouvrement, pour les vendre immédiatement, et, quand arrive le moment définitif, ce sont d'ordinaire des étrangers qui profitent du sacrifice national.

Quant à l'exagération de ces réclamations, les statistiques des cinquante dernières années auxquelles il se référa, démontrent que dans les treize réclamations les plus importantes de ce genre, jugées par des commissions mixtes ou des tribunaux d'arbitrage, on n'a jamais accordé plus de 80 0/0 de la somme réclamée et qu'en certains cas on n'a considéré comme légitimement dû que 1 0/0 de la réclamation totale.

Ces exemples à eux seuls, de l'avis de l'illustre délégué américain, devraient empêcher que les nations civilisées imposent jamais à un pays étranger, au moyen de procédés coercitifs, le paiement de dettes contractuelles qui n'auraient pas été auparavant sanctionnées par un tribunal arbitral.

Les mesures coercitives, dit-il, équivalent à la pratique abandonnée de la prison individuelle pour dettes. De même que le prisonnier était mis dans l'impossibilité de se procurer les moyens de paiement et même de fournir aux besoins de sa famille, le blocus des ports de la nation débitrice et la destruction de ses biens par les flottes et les armées ennemies, interrompent le commerce international, suppriment les recouvrements des douanes, et n'aboutissent qu'à la priver des moyens par lesquels elle pourrait procurer le remboursement de ses dettes. Si la prison des particuliers a été pour ces motifs

supprimée comme illogique, cruelle et inefficace, la pratique similaire employée contre les nations débitrices doit également être abandonnée.

Après avoir remarqué qu'il est préférable pour tous d'attendre que la nation débitrice se libère et accomplisse volontairement ses obligations, il affirma que les particuliers n'ont aucun droit à ce que leurs contrats privés soient convertis en obligations nationales et cita à l'appui de sa thèse, parmi un grand nombre d'opinions de publicistes et de jurisconsultes, ces paroles remarquables que le président Roosevelt prononça en 1906 : « Nous ne croyons pas que l'emploi de la force, en de telles occasions, soit compatible avec le respect dû à l'indépendance et à la souveraineté des autres membres de la famille des nations ».

Le général Porter termina son intéressant discours en affirmant que l'adoption du principe de non-intervention armée serait un bienfait inestimable pour les nations créancières et pour les nations débitrices en même temps que pour les autres États. La nation dont les ressortissants sont créanciers d'un gouvernement étranger y gagnerait, car la doctrine servirait d'avertissement à une catégorie de personnes trop disposées à spéculer sur les besoins des faibles et à compter sur l'appui des forts pour assurer le succès de leurs opérations. Elle garantirait en outre le maintien des relations normales entre Etats, éviterait les effets du mauvais vouloir de l'État créancier et les perturbations du commerce, sans parler des complications qui ne manqueraient pas de naître avec des nations neutres.

Quant à l'État débiteur, il serait délivré des aventuriers qui mettent le désordre dans la nation, pour en arriver finalement à violer la souveraineté. Quant aux neutres ou tiers ils éviteraient cette sérieuse menace à leur commerce extérieur qu'apportent avec eux les blocus et les hostilités.

52. — La première observation que suggère la méditation du discours dont nous venons de résumer les idées fondamentales, c'est qu'il va beaucoup plus loin que la proposition américaine. Il constitue en effet une attaque éloquente et décisive contre toutes les interventions armées mises au service d'intérêts privés pour obtenir le recouvrement par la force des dettes publiques, que ce soit avant ou après un arbitrage.

On peut invoquer dans l'un et l'autre cas la même disproportion entre les dépenses faites et le profit, entre les sacrifices demandés aux contribuables pour les frais de l'expédition militaire, et le bénéfice d'un ou plusieurs particuliers, parfois étrangers. La situation de l'État vis-à-vis des ressortissants est la même dans les deux hypothèses. Les États neutres ou tiers souffrent dans les deux situations des mêmes inconvénients. En fait le problème est plus général; il se réduit à se demander si, dans notre siècle, les questions d'argent qui affectent exclusivement ou principalement les intérêts particuliers, doivent être considérées comme une juste cause de guerre.

L'ensemble des paroles prononcées par le général Porter fait penser également que les emprunts publics sont compris parmi les dettes contractuelles dont parle la proposition nord-américaine. Le second délégué des États-Unis cita, en effet, comme exemple, pour illustrer sa thèse, l'achat en bourse à vil prix de titres étrangers, dans l'intention d'obtenir un remboursement au pair, et il eut l'occasion de faire plus d'une fois allusion aux spéculateurs qui offrent de grosses sommes aux États, ainsi qu'à la négociation d'emprunts à des conditions raisonnables. Pour parler autrement, il apparut à travers ce discours, que la proposition nord-américaine, se mettant en opposition avec la doctrine de Drago, admettait en certains cas l'emploi de la force pour le recouvrement de la dette publique, en laissant à un tribunal d'arbitrage le soin de décider sur la forme,

les délais, et la garantie du remboursement. Une phrase de ce discours confirme expressément que l'intervention est licite, légalement ou moralement, dans certains cas extrêmes et exceptionnels.

53. — Quel fut donc, maintenant que nous connaissons ce que l'on peut appeler « son exposé des motifs », l'effet produit par la motion nord-américaine ? Sans s'arrêter à sa rédaction qui ne s'encadrait bien ni dans la Convention de 1899, ni dans un traité spécial, elle présentait comme premier inconvénient celui d'une certaine obscurité de forme. Il faut la lire deux fois pour savoir ce qu'elle dit, et à la seconde lecture on reste inévitablement dans le doute relativement à sa portée. Il y a dans ses phrases un gaspillage d'habileté diplomatique et une grande disette de clarté légale. Excellente pour une déclaration faite dans des moments solennels par quelque grand homme d'État, on n'y peut applaudir en tant que projet de loi.

Outre cette insuffisance qui devait trouver son remède au sein du comité de rédaction de la Conférence, le texte des États-Unis se prête encore à trois observations principales. Il parle d'abord de la force, avant l'arbitrage, lui donnant ainsi une certaine primauté, et, ce qui est plus grave, il voudrait voir légitimer en quelque façon son emploi dans une résolution de la Conférence de la Paix. Cette grande assemblée du monde établirait une cause juste de guerre, choisissant entre toutes, pour lui donner sa sanction, le recouvrement de l'argent dû par les nations faibles aux citoyens ou sujets des grandes puissances.

En second lieu, la proposition, sous la forme adoptée, ne rend pas l'arbitrage obligatoire. Elle octroie au créancier fort le droit d'exiger que la nation débitrice faible choisisse entre le tribunal ou les canons pour liquider des comptes de particuliers, mais elle ne donne pas même à la nation débile le droit modeste d'exiger de la grande puissance créancière qu'elle soumette ses pré-

tentions à un tribunal qui déciderait si elles sont justes ou non. Le réclamant pourra rendre difficiles, interrompre même les relations commerciales du débiteur supposé, cesser avec lui toutes relations diplomatiques, agir par les mille formes de coercition auxquelles se prêtent, sans qu'il soit besoin de démonstrations militaires, les relations des États, et, tant qu'il n'en arrivera pas à faire occuper le territoire par ses armées ou la côte par ses escadres, il n'aura pas à se préoccuper de la justice arbitrale. Il peut l'imposer au débiteur, sous menace de guerre, et le débiteur n'est pas en position de l'invoquer à l'appui de son droit.

Le troisième et dernier défaut d'une certaine gravité, que contenait dans sa rédaction primitive la proposition à laquelle nous nous référons, c'est le droit sans limites qu'elle accorde aux arbitres de stipuler les garanties pour le paiement d'une dette payable dans un certain délai. Or il n'est pas impossible qu'un tribunal d'arbitrage affecte au paiement d'une dette des revenus de l'État indispensables à ses besoins vitaux, ou prescrive en Amérique, dans le même but, l'occupation indéfinie des douanes, des villes ou des territoires, par quelque puissance européenne.

L'exactitude de l'une de ces observations devait avoir assez de poids dans l'esprit de la délégation des États-Unis, pour lui faire modifier spontanément sa proposition, comme nous le verrons bientôt. Elle fut à nouveau rédigée sous une forme qui visait à éviter pour le moins un des inconvénients signalés. Mais avant d'étudier cette forme nouvelle, suivons l'ordre naturel des choses, voyons comment la sous-commission qui était chargée d'étudier ce sujet l'accueillit et le traita.

54. — Sept nations, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, le Brésil, la France, la Grande-Bretagne, le Japon et le Portugal déclarèrent expressément qu'ils acceptaient sans réserves la motion présentée et défendue par le

général Horace Porter. Parmi ces pays, à part l'Angleterre qui déclara la trouver juste et équitable pour les créanciers et les débiteurs, le Brésil seul, par la voix de M. Ruy Barbosa, la défendit assez longuement.

Venant au fond même de la doctrine de Drago, le savant publiciste brésilien étudia la notion de souveraineté et ses relations avec les emprunts publics; il soutint qu'il fallait y voir de simples contrats privés dans lesquels la personnalité politique de l'État disparaît pour laisser subsister uniquement son caractère civil. Il exposa ensuite les avantages qu'il y aurait, à son avis, à supprimer nettement pour les États le privilège d'être impunément insolvable; il allégua diverses considérations en faveur de l'emploi de la force, en cas de responsabilités pécuniaires, et discuta les termes employés par la proposition.

55. — Par contre, trois nations européennes, auxquelles se joignit ensuite une nation américaine, déclarèrent qu'elles ne pourraient voter les propositions des États-Unis. Nous voulons parler d'abord de la Suisse, au nom de laquelle M. Carlin déclara que les étrangers y jouissent en vertu des lois et traités internationaux de la même protection et des mêmes garanties que les citoyens, et que, pouvant comme eux faire valoir devant les autorités compétentes, avec les mêmes facilités et une égale certitude d'obtenir justice impartiale et complète, les réclamations pour dettes qu'ils pourraient avoir à formuler contre la Confédération, il lui était impossible d'accepter une proposition en vertu de laquelle il pouvait se faire qu'un tribunal d'arbitrage révoquât les sentences rendues par les juges nationaux sur des questions de droit privé correspondant à leur juridiction.

La Suède, par la voix de son délégué, M. Hammërskyold refusa son assentiment à la proposition américaine, parce que, telle qu'elle était formulée, elle semblait donner une sanction indirecte à l'emploi de la force dans

tous les cas non visés expressément par son texte, et parce que les nations même qui se trouvent à l'abri de tout soupçon quant au paiement scrupuleux de leurs dettes, ne peuvent désirer que l'exécution armée soit sanctionnée d'une façon incomplète, et sujette, par suite, aux erreurs et aux abus.

M. Georges Streit déclara également que la délégation hellénique, outre les scrupules que lui inspire l'arbitrage obligatoire, ne voterait pas la proposition des États-Unis, parce qu'elle ne croyait pas opportun de parler de coercition dans un accord relatif aux moyens pacifiques de résoudre les conflits internationaux. La délégation de Bolivie adhéra expressément au point de vue grec.

56. — Pour d'autres motifs, la Belgique, le Luxembourg et la Roumanie déclarèrent aussi expressément qu'ils s'abstiendraient de voter. La première de ces nations estimait, d'accord avec l'Italie, qu'elle n'était pas suffisamment éclairée par les débats, sur la portée et l'objet de la proposition discutée. La seconde invoquait sa condition de neutralité. La troisième paraissait croire, — à tort pensons-nous —, que la question n'avait trait qu'au continent américain, et avait pour origine une situation particulière dans laquelle elle ne pouvait être appelée à intervenir.

57. — Les autres États dont les délégations prirent part à cette discussion, peuvent se ranger en deux groupes. L'un, dont nous parlerons plus tard, formula sur la proposition américaine certaines réserves plus ou moins explicites, qui, à leur tour, comportent une classification. L'autre se composait de ceux qui formulèrent des amendements à la proposition américaine ou présentèrent des propositions qui équivalaient à une modification. Ces derniers sont en réalité au nombre de six que nous énumérons en suivant le degré de radicalisme de leurs motions respectives : Mexique, Haïti, Pérou, Saint-Domingue, Chili et Vénézuéla.

La délégation mexicaine demanda que l'on ajoutât au 1° de la proposition américaine, après les mots « par la voie diplomatique » ceux-ci : « quand [il] procède selon les principes du droit international ». L'objet de cette intercalation était de marquer que, en certains cas, on ne pourrait recourir à la voie diplomatique qu'après avoir épuisé les recours légaux devant la juridiction compétente du pays.

L'amendement des délégués haïtiens avait pour objet de supprimer du dernier paragraphe de la proposition des États-Unis la faculté laissée aux arbitres de fixer la garantie du paiement pendant, afin de ne pas conférer à la justice internationale un droit que le pouvoir législatif se réserve dans certains pays, et de ne pas provoquer les conflits que l'on voulait précisément éviter, au cas où le jugement concéderait des garanties opposées à la Constitution ou au sentiment national.

Le Pérou demanda à son tour que l'on ajoutât à la proposition discutée un paragraphe nouveau ainsi libellé :

« Les principes établis dans cette proposition ne pourront pas s'appliquer à des réclamations ou différends provenant de contrats passés par le gouvernement d'un pays avec des sujets étrangers, quand, dans ces contrats, il aura été expressément stipulé que ces réclamations ou différends devront être soumis aux juges et tribunaux du pays ».

Une modification complète de la proposition nord-américaine, mentionnant expressément les emprunts publics et supprimant toute référence à la garantie, se rencontre dans l'amendement de la République dominicaine. En voici les termes :

« Dans le but d'éviter entre nations des conflits armés,
« toutes les réclamations d'une origine purement pécu-
« niaire, soit qu'elles proviennent d'emprunts publics ou
« d'autres dettes contractuelles, ou bien de dommages
« et pertes, présentées par un Gouvernement au nom

« de ses nationaux, seront soumises à l'arbitrage inter-
« national chaque fois qu'elles n'auraient pu être réglées
« à l'amiable par voie diplomatique. Aucune mesure
« coercitive, impliquant l'emploi des forces militaires
« ou navales, ne sera prise contre l'État débiteur que
« dans le cas que celui-ci se refuse à accepter l'arbitrage
« proposé par l'État réclamant, ou à se soumettre à la
« sentence rendue par le Tribunal arbitral.

« Il est convenu que cet arbitrage déterminera l'équité
« et le montant des réclamations, le temps et le mode
« de leur règlement, se conformant quant à la procé-
« dure, aux règles établies au Chapitre III de la Conven-
« tion pour le règlement pacifique des conflits interna-
« tionaux, adoptée à La Haye ».

A ce que nous avons dit au début de ce paragraphe, il convient d'ajouter que la proposition dominicaine que nous venons de transcrire se distingue aussi non seulement parce qu'elle vise toute réclamation d'origine pécuniaire, y compris celles pour dommages et préjudices, et substitue à l'idée de justice celle d'équité pour la sentence méme, mais encore parce qu'elle établit l'arbitrage obligatoire avec caractère de réciprocité. Que l'on se souvienne que la proposition nord-américaine visait uniquement un arbitrage facultatif pour le créancier, et, en conséquence, unilatéral dans son origine. L'amendement de Saint-Domingue, réserve d'autre part le droit à l'emploi des mesures coercitives, dans les deux cas d'inaccomplissement de cette convention, ou de la sentence arbitrale.

Quoique le Chili n'ait pas qualifié d'amendement sa proposition, elle eut indiscutablement ce caractère, tant à cause du moment où elle fut présentée, que du tour que prirent les discussions. Voici son texte :

« La délégation du Chili, inspirée par le désir de cher-
« cher des moyens de conciliation pour le règlement pa-
« cifique des désaccords qui surviennent le plus souvent

« dans le cours ordinaire des rapports internationaux, a « l'honneur de soumettre à la considération de la Con« férence la proposition suivante :

« Les parties contractantes s'engagent à soumettre à « l'arbitrage toute réclamation de sujets ou citoyens « d'un État contre un autre État, dans le cas où les né« gociations par la voie diplomatique n'auraient pu « aboutir à un accord satisfaisant, et quand ces réclama« tions seraient de caractère pécuniaire, procédant, soit « de dommages et pertes pécuniaires, soit de l'infraction « de contrats, dans lesquels les contractants eux-mêmes « n'auraient pas arrêté l'autorité et la procédure aux« quelles ils devraient faire appel pour résoudre les dé« saccords survenus.

« Les parties contractantes s'engagent également à « soumettre au Tribunal de La Haye la résolution finale « des questions ou difficultés mentionnées, dans le cas « où elles ne croiraient pas préférable se mettre d'ac« cord pour la constitution d'un Tribunal spécial pour la « résolution de la question ».

Cette motion qui va également très franchement vers l'arbitrage obligatoire et réciproque, omet toute allusion à la force et comprend les réclamations pour contrats rompus et pour dommages et préjudices, sans inclure ni exclure en termes explicites la dette publique de l'État.

Enfin, le compétent historien du Vénézuéla, M. Fortoul, formula au nom de son pays les règles suivantes en leur donnant la forme d'une déclaration :

« Dans le but d'éviter entre nations des conflits armés « d'une origine purement pécuniaire :

I

« Il est convenu que les différends provenant de récla« mations des sujets ou citoyens d'un État contre un autre « État pour infraction de contrats, seront soumis à la

« Cour permanente d'arbitrage de La Haye quand les par-
« ties elles-mêmes n'auraient pas stipulé dans leur con-
« trat que tout différend ou contestation sera réglé par
« devant les tribunaux et d'après les lois de l'État respon-
« sable.

II

« Il est convenu qu'on aura recours à la Cour perma-
« nente d'arbitrage dans les différends entre États au sujet
« de réclamations pour dommages et pertes non prove-
« nant de contrats, quand l'équité et le montant des
« réclamations n'auraient pu être réglés par la voie di-
« plomatique ni par devant les tribunaux de l'État res-
« ponsable.

III

« Il est convenu que lesdites réclamations seront en
« tout cas réglées par des moyens pacifiques, sans aucun
« recours à des mesures coercitives impliquant l'emploi
« de forces militaires ou navales ».

Cette déclaration comporte des points de vue et de affirmations que nous avons déjà signalés dans plus sieurs des amendements antérieurs.

La variété de critérium que révèlent ces propositions paraît grande, car chacune des six délégations se place sur un terrain différent pour modifier la proposition soutenue et expliquée par le général Porter. Il est très difficile d'en donner un résumé, et en cela elles coïncident encore avec les réserves que formulèrent les autres nations et que nous allons examiner de suite.

58. — La sous-classification que nous indiquons ci-dessus, se base sur ce que certaines de ces réserves sont parfaitement définies et ont trait à des questions précises, comprises en grande partie dans les amendements étudiés au numéro antérieur, tandis que d'autres dépendent des circonstances du moment, et laissent toute

possibilité d'intervenir à un vote contraire aussi bien qu'à une résolution favorable. Nous commencerons par ces dernières.

Elles ont pour origine la manifestation du Comte Tornielli dans la séance de la sous-commission du 27 juillet 1907. La délégation italienne, disait-il, ne peut se rendre compte de la portée d'un vote favorable à la proposition nord-américaine, et elle estime nécessaire de réserver le sien, jusqu'à ce qu'elle soit convaincue, par des explications terminantes, qu'elle ne court pas le risque d'une équivoque regrettable. La dite proposition, ajoutait-il, n'explique pas pourquoi l'offre de l'arbitrage doit être un droit et un droit exclusif du créancier, et elle n'explique pas clairement si tous les degrés de la juridiction ordinaire doivent être épuisés avant de revenir au jugement arbitral. D'autre part, faut-il l'interpréter en ce sens que dans les cas de déni de justice ou de préjudices et dommages on estime possible de recourir à la force sans offre d'arbitrage ? Les doutes et les interrogations du Comte Tornielli restèrent sans explications ni réponse aucune de la part des délégués nord-américains.

M. de Villa-Urrutia, délégué d'Espagne, qui avait manifesté dès le début les sympathies de son Gouvernement pour la doctrine de Drago, fit constater à nouveau, dans la séance du 27 juillet 1907, qu'il adhérait à l'idée de substituer l'arbitrage à la force, idée qui avait inspiré la proposition américaine, et qu'il lui donnerait son vote sous réserve d'une rédaction plus conforme au but visé et non sujette aux équivoques sur lesquelles le Comte Tornielli venait d'appeler l'attention de l'Assemblée.

La Bulgarie et la Perse se joignirent expressément aux réserves de l'Italie, et la Serbie et la Norvège acquiescèrent non seulement aux réserves italiennes, mais encore à celles qui avaient été faites par la délégation espagnole. Quant à la Turquie, qui est le septième pays

dont l'avis pouvait paraître douteux dans les premiers débats de la sous-commission, elle déclara par l'organe de son premier délégué, Turkhan Pacha, qu'elle se réservait de donner son opinion lorsque l'on discuterait l'opinion du comité d'examen sur la proposition du général Porter.

59. — Les autres réserves concrètes et précises se rapportaient à sept points que nous précisons ci-dessous, en mentionnant à propos de chacun d'entre eux les nations qui firent ces réserves ou les renouvelèrent, mais sans y comprendre celles qui avaient visé les mêmes particularités dans des amendements antérieurement examinés. Ces réserves furent les suivantes :

a) Que la proposition américaine n'ait pas d'effet rétroactif (Russie).

b) Que l'emploi de la force n'ait pas lieu, ni l'occupation de territoires, pour le recouvrement des intérêts ou du capital des emprunts publics (République Argentine, Guatémala, Nicaragua et Salvador).

c) Que l'emploi de la force n'est indiqué, pour l'exécution d'une sentence arbitrale, que quand la mauvaise foi est réellement démontrée (Équateur).

d) Que l'emploi de la force n'est jamais licite pour rendre effectives les responsabilités pécuniaires (Colombie et Panama).

e) Que la proposition nord-américaine n'est pas applicable quand les parties sont convenues de se soumettre aux tribunaux du pays (Équateur).

f) Qu'en tout cas il est nécessaire d'épuiser d'abord la juridiction nationale (Colombie, Guatémala, Uruguay).

g) Qu'il ne suffit pas d'avoir épuisé la juridiction nationale, mais qu'il est nécessaire que l'on puisse alléguer contre elle un déni de justice (Argentine, Équateur, Salvador, Nicaragua).

60. — Nous voudrions exposer en détail les manifestations qui se firent jour à propos de toutes ces ré-

serves en des discours tous étudiés et tous différents, dignes par leur étendue et par leur éloquence d'une étude spéciale. Mais comme les dimensions ni l'objet de cette œuvre ne le permettent, qu'il nous soit permis seulement de résumer quelques-unes des idées intimement liées avec l'objet de ce chapitre, et développées, au milieu de l'attention générale, par l'illustre délégué argentin, M. Luis Drago, à la séance du 18 juillet 1907.

Se référant aux diverses origines des réclamations pécuniaires, il soutint qu'en ce qui concernait les dommages et préjudices provenant d'actes illégaux, de délits et quasi-délits, ainsi que les contrats particuliers entre les sujets d'une nation et les Gouvernements étrangers, le droit des gens pose en principe la soumission aux tribunaux de l'État débiteur. Il convient d'épuiser, en ce cas, les moyens locaux avant de recourir à la voie et aux procédés diplomatiques. L'absence seule de tout tribunal pour les réclamations, ou bien des sentences manifestement contraires aux lois ou aux principes généraux du droit, constituent ce que la jurisprudence appelle un déni de justice et tombent sous l'action du droit des gens lui-même, avec toutes les conséquences et toutes les responsabilités encourues par les États qui méconnaissent la loi des nations.

C'est en présence seulement d'opinions contradictoires sur la justice de la sentence rendue par les tribunaux du débiteur, ajoutait l'ancien ministre argentin, qu'un arbitrage deviendra utile pour décider de la validité de l'arrêt, et, en ce cas, du montant de la réclamation. Et c'est seulement une fois épuisés les moyens pacifiques, que l'on pourra justifier l'emploi d'une autre catégorie de mesures.

Pour les emprunts étrangers qui constituent l'autre source de réclamations pécuniaires, il estime que l'on doit suivre une marche différente. Ils sont mis en circulation en vertu d'autorisations législatives, émanées direc-

tement de la souveraineté nationale ; leur émission comme celle de la monnaie est une manifestation positive du pouvoir souverain, et la suspension de leur paiement a le même caractère d'acte de souveraineté.

Cette suspension ne lui paraît pas justifier un *casus belli* entre nations souveraines et par suite égales, car il n'est pas possible de placer parmi les choses qui affectent d'une façon profonde le destin des nations, le paiement des coupons d'une dette à ses porteurs éventuels. Or la guerre n'est légitime que lorsqu'elle éclate à propos des intérêts vitaux, de l'honneur ou du développement de l'État qui la provoque.

Après avoir montré avec assez de précision que l'arbitrage ne peut être utile quand il s'agit d'actes de souveraineté, et que prétendre à l'exécution par la force des sentences relatives à la dette publique d'un État équivaut à reculer le problème au lieu de le résoudre, il termina en déclarant que bien que la doctrine qui porte son nom s'appuie sur des considérations fort sérieuses et fondamentales, il y a là avant tout un principe de politique militante, qui ne peut être discuté ni voté dans une telle assemblée. Il l'énonçait pourtant à titre de réserve expresse, et déclarait que la délégation dont il faisait partie le maintiendrait intégralement, comme une doctrine politique nationale.

61. — Telle était en résumé la situation, quand M. Léon Bourgeois soumit au vote de la sous-commission la proposition du général Porter, pour la prise en considération de son principe et sa transmission au comité d'examen, le 27 juillet 1907.

Étaient présentes et répondirent à l'appel nominal les quarante-quatre nations représentées à la Conférence. Parmi elles 36 votèrent pour, 8 s'abstinrent. Ces dernières furent la Belgique, la Grèce, le Luxembourg, la Roumanie, la Suède, la Suisse, la Turquie et le Vénézuéla.

Personne ne vota contre, mais si l'on se souvient que parmi les trente-six votes favorables il y avait vingt et un États dont les délégations formulèrent des amendements ou des réserves, il en résulte en rigueur, que la proposition obtint alors quinze votes purs et résolus sur les quarante-quatre votants.

62. — Ce résultat porta probablement la délégation américaine à modifier sa proposition primitive, et à soumettre au comité de rédaction, le 29 août 1907, un nouveau texte, dont voici la rédaction :

« Dans le but d'éviter entre nations des conflits ar- « més d'une origine purement pécuniaire, provenant de « dettes contractuelles réclamées au Gouvernement d'un « pays par le Gouvernement d'un autre pays comme dues « à ses nationaux, les Puissances signataires sont conve- « nues de ne pas avoir recours à la force armée, pour le « recouvrement de telles dettes contractuelles.

« Toutefois cette stipulation ne pourra être appliquée « quand l'État débiteur refuse ou laisse sans réponse une « offre d'arbitrage, ou, en cas d'acceptation, rend impos- « sible l'établissement du compromis, ou, après l'arbi- « trage, manque de se conformer à la sentence rendue.

« Il est de plus convenu que l'arbitrage dont il s'agit, « sera conforme pour la procédure au chapitre III de la « Convention pour le règlement pacifique des conflits « internationaux adoptée à La Haye, et qu'il déterminera « en tant que les parties n'en seraient pas convenues, la « justice et le montant de la dette, le temps et mode de « son règlement ».

63. — La discussion qui s'éleva dans le comité eut un intérêt tout particulier en ce qui concerne la portée de la proposition américaine. Le général Porter commença par déclarer que le but poursuivi n'était point de chercher directement ou implicitement à justifier, en cas de dettes ou réclamations, l'usage d'un procédé quelconque qui ne se fonderait pas sur le principe de l'arbitrage.

Les États-Unis ne se sont-ils pas fait avec plus de mérite aujourd'hui que jamais les champions de la mise en œuvre de cette institution?

Comme le délégué serbe, M. Milovanovitch, demandait le sens exact de l'expression : dettes contractuelles, et proposait de supprimer la mention de la force dans le premier paragraphe, le général Porter répondit littéralement ce qui suit : « La distinction faite par M. Milovanovitch entre les dettes existantes entre États et celles « qui naissent entre un État et les ressortissants d'un « autre État, a peu d'importance ici. S'il est question de « dettes publiques ainsi que de l'émission d'obligations « de rentes, les créanciers seront suffisamment protégés « par les principes généraux du droit des gens. Si au « contraire il s'agit de dettes contractuelles, la protection « des droits des créanciers sera assurée par la proposition américaine ».

Quant à la suppression des mots « emploi de la force armée », il déclara qu'elle était impossible, mais qu'il désirait beaucoup qu'il restât bien entendu que ce moyen extrême était réservé au cas de refus d'exécution d'une sentence arbitrale.

M. de Martens demanda s'il entrait dans l'idée des auteurs de la proposition que sa portée fût limitée au cas où les citoyens d'un État, créanciers d'un autre, s'adresseraient à leur gouvernement pour obtenir paiement, et si l'on voulait dire qu'il dépendrait exclusivement du gouvernement intéressé de prendre part ou non au conflit entre un État étranger et ses nationaux, en assumant la représentation de ces derniers en cas de nécessité.

Le général Porter répondit affirmativement, et le délégué russe accepta la réponse.

Bien que l'impression qui résulte de ces débats ne soit pas tout à fait claire, elle fournit pourtant éventuellement certains éléments d'interprétation pour le cas où la convention devrait être appliquée. Ces séances contiennent

effectivement son interprétation authentique, émanant de l'auteur même de la proposition, qui en fit la base et comme l'antécédent du vote auquel elle fut soumise. Ils eurent une efficacité suffisante pour que M. le Comte Tornielli retirât dans le comité et dans la commission les réserves qu'il avait formulées au nom de l'Italie, comme nous l'avons vu antérieurement.

64. — Le Président de la Conférence, M. de Nélidow, proposa dans la séance du comité du 3 septembre 1907 à laquelle nous nous référons, la substitution de l'expression : force, à celle de « moyens coercitifs », mais le général Porter, qui, personnellement, préférait cette dernière, déclara que les jurisconsultes la trouvaient équivoque, et l'assertion fut confirmée par Sir Edward Fry.

A notre avis, il est regrettable que l'amendement proposé par M. de Nélidow n'ait pas été accepté. Avec lui l'arbitrage eût été beaucoup plus fréquent, car les créanciers auraient renoncé à des formes multiples de pression diplomatique, qu'ils continuent aujourd'hui à avoir à leur disposition. Nous serions plus près de l'arbitrage obligatoire, et le recours à la justice internationale ne resterait pas à un aussi haut degré qu'avec la formule actuelle, un privilège du créancier.

65. — Mentionnons les affirmations contradictoires sur le caractère de cet arbitrage, produites par les premiers délégués français et allemand à l'appui de leurs votes respectifs, et les déclarations de M. Carlin et du baron Guillaume pour expliquer le vote hostile de la Suisse et l'abstention de la Belgique. Nous devons en outre reproduire un important discours prononcé dans le comité par le délégué argentin, M. Luis Drago.

« Je crois dit-il que la dénomination « dettes contrac-
« tuelles » est trop vague, en elle-même, pour ne pas
« donner lieu à des malentendus possibles et à des
« discussions que, d'avance, on pourrait bien prévoir et
« éviter dans la rédaction du traité.

« Est-ce que les dettes provenant d'emprunts d'État « sont comprises sous cette dénomination? Il paraîtrait « que non, au premier abord. On peut, effectivement, « distinguer deux aspects différents sous lesquels l'État « s'oblige dans le domaine du droit. D'une part, on sait « que l'État est une personne juridique ou morale, une « entité qui agit dans le droit privé exactement comme « le font les municipalités, les sociétés anonymes, ou « toute autre corporation qui aurait été dûment recon- « nue par les lois. Dans les contrats de droit privé « (fournitures, œuvres publiques, etc.) l'État procède « comme le ferait un particulier, en prenant des engage- « ments vis-à-vis d'une autre personne bien détermi- « née, qui est son cocontractant. Ses droits et ses obli- « gations, sont, en ce sens, régis par les dispositions de « la loi commune, et il consentira, le cas échéant, à être « actionné devant ses propres tribunaux qui applique- « ront les règles du droit commun, exactement comme « ils le feraient dans un litige entre des particuliers.

« Il n'en va pas de même quand il s'agit d'emprunts « d'État. Les emprunts d'État sont, il n'y a pas le moin- « dre doute, des actes juridiques, mais d'une nature toute « spéciale qui ne peuvent pas être confondus avec « aucune autre. La loi civile commune ne leur est pas « applicable. Émis par un acte de souveraineté qu'au- « cun particulier ne pourrait exercer, ils ne représen- « tent, en aucun cas, un engagement vis-à-vis de per- « sonnes déterminées. Ils stipulent, en effet, en termes « généraux, que certains paiements seront faits, à une « certaine date, au porteur, qui est toujours une per- « sonne indéterminée. Le prêteur, de son côté, n'avance « pas son argent comme dans les contrats de prêt; il se « limite à acheter un titre sur le marché, c'est tout : « pas d'acte notarié individuel, ni d'autre rapport avec « le gouvernement débiteur. Dans les contrats ordinaires « le gouvernement procède en vertu de facultés qui sont

« inhérentes à la personne juridique ou corporation ad-
« ministrative, en exerçant ce qu'on appelle le *jus gestionis* ou le droit dont est investi le représentant ou
« gérant d'une société anonyme quelconque.

« Dans le second cas il procède *jure imperii*, en sa
« qualité de souverain, en produisant des actes que,
« seule la personne publique de l'État, comme telle,
« pourrait accomplir. Dans le premier cas on conçoit
« que le gouvernement peut être amené devant les tri-
« bunaux au cours de réclamations, comme il arrive
« chaque jour, afin qu'il réponde de ses engagements de
« droit privé ; on ne pourrait concevoir dans le second
« cas que l'exercice de la souveraineté fût mis en ques-
« tion devant un tribunal ordinaire. Il y aurait au moins
« à établir cette distinction d'un ordre pratique que je
« me suis permis de faire noter dans la Commission
« plénière : on a toujours des tribunaux quand il s'agit
« des contrats ordinaires, alors qu'on n'en trouve nulle
« part pour juger des emprunts publics.

« Si l'on disait, d'autre part, que les emprunts natio-
« naux impliquent en réalité un contrat comme les au-
« tres, en ce sens qu'ils créent des obligations précises
« de la part de l'État emprunteur, on pourrait répondre
« aussi qu'en général, ce ne sont pas seulement les con-
« trats qui font naître les obligations : mais que, même
« s'il en était ainsi, il y aurait lieu de reconnaître qu'il
« s'agit d'une catégorie toute spéciale de contrats ayant
« des signes différentiels bien marqués, qui, par cela
« même, méritent d'être classés à part.

« Quant à la mention de la force que la délégation
« américaine a cru devoir maintenir dans la nouvelle
« rédaction de son projet, je crois toujours qu'il serait
« particulièrement dangereux d'y insister. Les termes
« qui autorisent l'usage « de la force armée » vont beau-
« coup plus loin que la simple retorsion ou ce que l'on
« appelle une « démonstration navale ».

« Or ce serait le cas de se demander jusqu'où iraient « ces sortes de mesures coercitives? D'après Basset « Moore, l'éminent jurisconsulte américain, le secré- « taire d'État Blaine s'occupant, en 1881, du recouvre- « ment de certaines dettes du Vénézuéla, proposa au « Gouvernement français que les États-Unis prendraient « possession des douanes de la République sud-améri- « caine à la Guayra et à Puerto Cabello, et y placeraient « un de leurs agents, chargé de percevoir les droits, qui « seraient ensuite distribués au *prorata* entre les divers « créanciers, tout en chargeant d'un dix pour cent ad- « ditionnel le pays débiteur. Ces mêmes méthodes de « recouvrement furent préconisées, plus tard, par le « secrétaire d'État Frelinghuysen.

« Voilà une manière d'entendre l'application des me- « sures coercitives qui pourrait bien donner lieu à des « controverses et même à des conflits. Est-ce que les « nations européennes ou américaines seraient auto- « risées indistinctement à administrer de la sorte les « douanes d'un pays débiteur, ou bien, au contraire, s'en « tiendrait-on au système de Blaine et de Frelinghuy- « sen, d'après lequel cette fonction serait uniquement « dévolue aux États-Unis? Je pose la question simple- « ment pour montrer combien il est difficile de définir « et de régler d'avance l'emploi de la force, et combien « il serait préférable de laisser chaque cas se résoudre « d'après les circonstances et les nécessités du moment. « Mais je dois me borner à donner ici de simples indica- « tions, mon pays ayant exclu, dans toutes les hypo- « thèses, le recouvrement forcé, quand il s'agit de dettes « publiques, les seules pouvant donner lieu à de dan- « gereuses divergences de vues.

« La délégation argentine se trouve donc obligée de « maintenir intégralement les deux réserves qu'elle a « déjà faites, tout en confirmant son vote pour la pro- « position américaine ».

66. — Le Comité approuva la dite proposition par douze voix favorables : Allemagne, Grande-Bretagne, États-Unis d'Amérique, République Argentine, Italie, Serbie, Mexique, Brésil, Portugal, Autriche-Hongrie, Russie et France, contre un vote négatif : la Suisse, et une abstention : la Belgique.

67. — Dans la commission, le 9 octobre 1907, c'est à peine s'il y eut débat. MM. Machado, Fortoul, Machaïn, Pinilla, Candamo, Carvajal reproduisirent certaines réserves faites antérieurement, la Suisse renouvela les raisons de son vote contraire; M. Pinilla expliqua son point de vue, et le comte Prozor renouvela l'adhésion de la Russie, sans réserves, cette fois, quant à l'effet rétroactif.

Une habile motion de M. Fortoul tendant à faire voter séparément les trois paragraphes dont la proposition se compose ayant été repoussée, on approuva l'ensemble par trente-sept voix favorables, et six abstentions, celles de la Bulgarie, de la Grèce, du Luxembourg, de la Roumanie, de la Suède, de la Suisse, et le Vénézuéla, la seule puissance restante, vota pour en ce qui concerne le premier paragraphe, et contre quant aux deux autres.

68. — La proposition du général Porter fut mise aux voix à la séance plénière de la Conférence du 16 octobre 1907. Les délégués de Grèce retirèrent la réserve qu'ils avaient faite antérieurement, et les douze républiques américaines dont les noms suivent maintinrent de façon expresse celles qu'elles avaient faites et dont nous avons rendu compte : ce furent l'Argentine, la Colombie, Saint Domingue, l'Équateur, le Guatémala, le Mexique, le Nicaragua, le Paraguay, le Pérou, le Salvador, l'Uruguay et le Vénézuéla.

Au scrutin, il y eut vingt-huit votes favorables sans aucune réserve, onze favorables mais avec des réserves différentes, et cinq abstentions : la Belgiqne, la Roumanie, la Suède, la Suisse et le Vénézuéla.

69. — Quel est le résultat pratique d'une proposition,

acceptée dans un sens différent, grâce à une série de réserves, par la majorité des nations qui y sont réellement intéressées? C'est là une question que doit se poser le lecteur en arrivant à cet endroit du présent chapitre.

La réponse n'est pas facile à donner et ne saurait être absolue. Elle dépend en grande partie du cas qui se présentera et des nations entre lesquelles la convention devra malheureusement entrer en vigueur. On ne pourra l'invoquer vis-à-vis l'une d'elles dans une situation qui aurait fait l'objet de sa part d'une réserve expresse, parce qu'elle ne l'a acceptée que sous cette condition.

Lorsqu'on le comprend ainsi, il reste des doutes sérieux sur le point de savoir si la Conférence a résolu la difficulté posée devant elle. Sans l'unanimité presque absolue des avis, une résolution votée par ces sortes d'assemblées ne recueille pas une force morale suffisante. Une résolution claire, précise de texte, et de portée indubitable, eût été préférable. Peut-être de cette façon, la Conférence de 1907 eût-elle pu déclarer que la guerre ne doit pas intervenir pour des questions pécuniaires d'intérêt purement privé, et que, quelles que soient les sommes dues à un étranger, elles ne sont jamais assez importantes pour qu'on altère pour elles la paix du monde.

Ce que les nations puissantes du monde ne feraient jamais entre elles, il est nécessaire qu'elles s'en abstiennent dans leurs relations avec les faibles. Le droit international contemporain ne peut avoir pour but de sanctionner des procédés employés uniquement entre pays de force inégale, ni admettre que la protection des nationaux à l'étranger aille jusqu'à convertir l'État en exécuteur de leurs contrats aléatoires et en chevalier errant de leurs opérations de bourse.

CHAPITRE IV

DES COMMISSIONS INTERNATIONALES D'ENQUÊTE

---

70. — Nous entrons avec ce chapitre dans l'œuvre véritablement pacifique des Conférences de La Haye. Celle de 1899 prépara la Convention sur le règlement pacifique des conflits internationaux que l'on peut consulter dans l'un des appendices de ce volume, et qui a servi de base aux travaux de 1907.

Cette convention débutait par un article en vertu duquel les puissances signataires s'engageaient à employer tous leurs efforts pour régler pacifiquement les différends qui pourraient surgir entre elles. Il consacrait ensuite les sept articles du titre second aux bons offices et à la médiation. Toute cette partie des travaux de 1899, fut intégralement conservée par la seconde Conférence, sauf l'addition, dans l'article 3, de l'expression *désirable* dans la phrase où il est dit que les puissances signataires jugent utile d'offrir leur médiation ou leurs bons offices au cas où une controverse naîtrait entre certaines d'entre elles.

L'article 8, le dernier du titre, dû à la louable initiative du second délégué nord-américain, M. Holls, établit une médiation spéciale, qui jusqu'ici n'a pas été utilisée, et selon laquelle ce sont deux puissances étran-

gères au conflit qui sont chargées de le résoudre. La délégation haïtienne proposa un amendement en ce sens que cette médiation spéciale serait confiée à un seul État, choisi de façon que sa complète impartialité fût assurée. Mais le Comité d'examen repoussa unanimement cet amendement dans sa séance du 13 juillet 1907, parce qu'il lui sembla difficile de concevoir quelle serait l'action d'un médiateur désigné par les deux nations, et même qu'on ne voyait pas bien comment celles-ci se mettraient d'accord pour le choisir.

71. — La convention de 1899 s'occupe immédiatement dans les six articles de son titre trois, des commissions internationales d'enquête. L'article 9 en détermine la nature et les fonctions. « Dans les litiges d'ordre international, n'engageant ni l'honneur, ni des intérêts essentiels, et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, les puissances signataires jugent utile que les parties qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques, instituent, en tant que les circonstances le permettront, une commission internationale d'enquête chargée de faciliter la solution des litiges, en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait ».

Les cinq autres articles de ce titre trois contiennent certaines règles sur l'organisation et le fonctionnement des dites commissions; ils déterminent de nouveau leur caractère spécial, en expliquant que le rapport limité à la constatation des faits, n'a en aucune façon le caractère d'une sentence arbitrale et laisse aux puissances en litige une entière liberté pour la suite qu'elles jugeront utile de lui donner.

Cette institution qui apparaissait pour la première fois dans un traité international, devait, selon le projet que les Russes soumirent à la première Conférence de la Paix, s'inspirer de la pratique suivie par différents États dans les règlements des questions soulevées par des incidents

ou des rectifications de frontière. Ainsi s'explique que le projet russe, origine de l'article 9 actuel, visât des événements très localisés, et des dissentiments destinés à être éclaircis au lieu même de leur naissance.

La délégation russe, par la voix du célèbre publiciste de Martens, prétendit alors, avec beaucoup de ténacité, donner à l'institution un certain caractère obligatoire. Elle se heurta à une vive opposition des autres nations en tête desquelles se placèrent trois petits États de l'Europe orientale : la Roumanie, la Grèce et la Serbie, qui, finalement, obtinrent dans une heureuse rédaction, la consécration du caractère facultatif de la nouvelle institution. D'autre part, les commissions d'enquête durent à l'initiative de l'émérite jurisconsulte hollandais, M. Asser, une nouvelle orientation pratique : elles furent étendues à toute espèce de questions de fait, et non plus limitées aux seules circonstances locales.

72. — Les stipulations de 1899 étaient restées de ce chef lettre morte, jusqu'au moment où se produisit l'incident de Hull, au cours de la guerre russo-japonaise. A une heure du matin, le 22 octobre 1904, des bateaux pêcheurs anglais se virent attaqués et bombardés à plusieurs reprises, dans la mer du Nord, par la flotte russe de la Baltique, qui se dirigeait vers l'Extrême-Orient.

Le fait causa en Angleterre une si profonde indignation, il émut si profondément le Gouvernement lui-même, en raison de ses relations avec la Russie et d'une série d'incidents antérieurs, que le ministre des Affaires étrangères, Lord Lansdowne, en vint à déclarer, le 26 octobre, à l'ambassadeur de Russie, que si l'escadre de la Baltique ne s'arrêtait pas à Vigo pour procéder à l'éclaircissement des faits, la guerre éclaterait entre les deux nations avant la fin de la semaine.

Le lendemain, le Gouvernement anglais faisait connaître au Gouvernement russe, comme l'une de ses prétentions, son désir de voir procéder à une enquête complète

par un organisme indépendant, ayant un caractère international. Il suggérait qu'on pourrait le composer d'officiers de marine de haut rang désignés par les puissances intéressées et certaines puissance tierces, et que cette commission agirait selon les règles de procédure contenues dans les articles 9 à 14 de la convention de La Haye sur les commissions internationales d'enquête.

L'idée ayant été acceptée par le Gouvernement russe, qui, si l'on en croit certains écrivains, pensait en même temps à prendre la même initiative, l'article 2 de la convention relative à cet incident fut ainsi rédigé : « La commission examinera, pour en faire le rapport, toutes les circonstances relatives à l'incident de la mer du Nord, et spécialement la question de savoir à qui incombe la responsabilité et dans quelle mesure peuvent se porter en faute les sujets des deux Hautes Parties contractantes ou les sujets d'autres nations dans le cas où cette responsabilité ressortirait des investigations ». Les conclusions de la Commission, plus ou moins débattues, éclaircirent l'incident de façon complète, et mirent fin de façon satisfaisante à toute la série de difficultés qui auraient pu naître de ce fait entre la Russie et l'Angleterre.

73. — Cette impression favorable, le rappel de tous ces détails au cours des délibérations de la seconde Conférence, expliquent l'intérêt que soulevèrent les commissions d'enquête. Cet intérêt fut tel qu'il motiva jusqu'à six propositions distinctes, présentées par les délégations de Russie, de France, d'Angleterre, d'Italie, de Hollande et de Haïti. Cette dernière se bornait à préconiser l'addition à l'article 9 d'un paragraphe ayant pour objet de donner aux puissances non directement intéressées dans un conflit, la faculté expresse de rappeler aux États en litige qu'ils peuvent procéder à la nomination d'une commission d'enquête. La proposition hollandaise comportait des modifications à certains détails de la proposition française, dans le but de faciliter le recours aux dites

commissions, et de les autoriser à choisir l'idiome dont elles permettraient l'emploi devant elles. La proposition italienne voulait que la procédure devant la commission fût organisée par les États eux-mêmes, à leur défaut par la commission, ou finalement par la Conférence elle-même.

Les propositions anglaise et française, d'une part, la russe de l'autre, visaient au contraire à la fois le fond et un grand nombre de détails. Tandis que les deux premières délégations, qui bientôt fondirent en un seul leurs deux projets, maintenaient le caractère facultatif des commissions d'enquête, et limitaient leur tâche à l'appréciation des faits, tout en préconisant des règles de procédure très détaillées, la proposition russe tendait à accentuer le caractère obligatoire, à amplifier la mission de la Commission en lui permettant de fixer les responsabilités éventuelles, et à l'unir par des liens intimes au Tribunal permanent d'arbitrage.

La France et l'Angleterre conservaient en effet l'article 9 dans sa rédaction actuelle, tandis que la délégation russe le modifiait de la façon suivante :

« Dans les litiges d'ordre international n'engageant ni l'honneur ni l'indépendance et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, les puissances signataires conviennent d'instituer, si les circonstances le permettent, une commission d'enquête chargée de faciliter la solution pacifique de ces litiges, en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux les questions de fait, et en établissant, s'il y a lieu, les responsabilités ».

Bien que le membre de phrase : « si les circonstances le permettent » affaiblisse énormément l'obligation, on ne peut imaginer d'autre but à cette altération des termes de la convention que d'arriver à établir cette obligation, surtout si l'on tient compte de l'attitude prise sur ce point par la Russie dans la Conférence de 1899.

La connexité entre ces commissions et le tribunal permanent d'arbitrage, et l'attribution indirecte à ce dernier d'un certain caractère obligatoire, résultaient en outre de deux articles du projet russe. Selon l'un la puissance neutre ou le conseil administratif du tribunal permanent d'arbitrage qui auraient à nommer le troisième commissaire, devraient normalement le prendre sur la liste des membres du dit tribunal. Selon l'autre les puissances en litige, après avoir pris connaissance des faits et des responsabilités déterminées par la commission d'enquête, seraient tenues de se mettre amicalement d'accord, ou bien de recourir au tribunal permanent d'arbitrage de La Haye.

74. — Étant données ces différences essentielles entre les deux propositions, il nous faut passer à l'étude succincte des différents problèmes soulevés à La Haye, au sujet des commissions internationales d'enquête et établir entre eux un certain ordre méthodique.

Au premier rang par son importance se pose la question de savoir si le caractère de ces commissions doit être obligatoire ou facultatif. Toute la Conférence, par la voix de ceux qui prirent la parole dans la sous-commission le 9 juillet 1907, fut d'avis de maintenir aux commissions leur caractère facultatif.

Le comité de rédaction fut de la même opinion. Logiquement il devait en être ainsi, non seulement parce que l'on se souvenait des controverses de 1899, mais parce que toute autre solution eût donné à certaines puissances un moyen trop facile d'intervenir dans les affaires des autres. Certaines institutions juridiques, théoriquement inattaquables, serviraient à merveille les instincts de domination des grands États, en leur fournissant un prétexte continuel à agir sur les petits.

75. — Malgré le précédent de Hull, l'idée, d'ailleurs abandonnée par la Russie dans le comité d'examen, de confier aux commissions d'enquête le soin de dégager les

responsabilités, souleva une vive opposition. Que la convention reste muette sur ce point, cela n'empêche point les États intéressés de s'entendre pour l'admettre, comme cela s'est produit dans l'incident anglo-russe. Mais l'inscrire de façon expresse et en faire une règle générale, ce peut être parfois un obstacle très sérieux à l'acceptation des commissions d'enquête et à l'obtention des favorables résultats que l'on attend du recours à cette institution.

Un obstacle théorique et pratique à la fois, s'ajoute en outre à ce que nous venons d'exposer. Si la commission d'enquête étend sa compétence jusqu'à dégager les responsabilités, son œuvre ressemblera beaucoup à une sorte d'instruction préparatoire, et l'on établira une confusion entre la nature des enquêtes et celle des tribunaux d'arbitrage. Il se produit, comme l'a dit à propos de l'incident de Hull M. Mandelstam, une institution hybride.

76. — La façon de constituer la commission et de nommer le personnel adjoint ou auxiliaire fut également examinée et donna lieu à un court débat dans les séances du comité. On convint sans difficulté que l'on pouvait appliquer à la nomination des commissaires le même procédé ingénieux et pratique que la convention de 1890 a établi pour la nomination des membres d'un tribunal d'arbitrage. On ne vit pas non plus d'inconvénient à admettre que les parties auraient le droit de nommer des délégués ou des agents spéciaux pour les représenter devant la commission, et des conseillers ou avocats pour faire valoir leurs intérêts.

La désignation des assesseurs, que nécessite communément la nature même de ces commissions, fit naître quelques doutes, qui, finalement, furent résolus en admettant que la convention d'enquête déterminerait les formes de leur nomination et l'étendue de leurs pouvoirs, si les parties jugeaient nécessaire d'avoir recours à leurs offices.

77. — Le lieu de réunion des commissions et l'idiome à employer par elles et devant elles fit également l'objet d'un échange de vues. Le comité fut d'avis que le lieu de réunion devrait être désigné par les parties qui décideraient également si la commission pourrait ou non le modifier. En cas de silence des parties, il fut entendu que la commission doit se réunir à La Haye; mais, une fois le lieu de réunion déterminé, il ne convient pas que la commission puisse le changer sans l'assentiment des intéressés. Avec cet assentiment et l'autorisation de l'État sur le territoire duquel se trouve le lieu des événements, la commission peut s'y transporter momentanément, ou désigner à cet effet l'un ou plusieurs de ses membres.

Quant à l'idiome ou aux langages qui pourraient être employés, on discuta sur le point de savoir si c'était aux puissances intéressées ou à la commission elle-même qu'il importait de les déterminer. En adoptant la première solution on évitait que la commission pût paraître quelque peu partiale envers l'une des parties en excluant ou en acceptant à la majorité un idiome déterminé, ainsi que cela s'est présenté pour un tribunal d'arbitrage. En outre la détermination *a posteriori* de la langue qui devra être employée peut rendre pratiquement inutile la nomination de certains agents, conseillers ou avocats, voire même de certains commissaires eux-mêmes. A cela on répondait que la difficulté pour les parties elles-mêmes de s'entendre sur l'idiome, est un obstacle de plus pour la nomination des commissions d'enquête, et qu'à supposer même que cet obstacle ne surgisse pas et que l'on s'entende rapidement, il se peut que l'adoption d'un idiome déterminé rende à son tour difficile la désignation de certains commissaires particulièrement compétents qui ne le comprendraient pas ou du moins n'en seraient pas maîtres. Le premier ordre de considérations, soutenues d'ailleurs par l'expérience pratique de MM. Lammasch et de Martens, l'emportèrent dans le

comité, et l'on décida que les parties en litige détermineraient la langue à employer, ou qu'à défaut d'entente, la commission le déclarerait elle-même.

78. — Un des articles du projet russe voulait que la commission fût constituée dans un délai de deux semaines à partir de la date de l'incident qui en aurait déterminé la réunion. MM. Asser et Bourgeois ayant demandé ce qu'on devrait faire une fois les deux semaines écoulées, et Sir Edward Fry ayant rappelé la lenteur proverbiale des négociations diplomatiques, lesquelles doivent, en tout état de cause, précéder la nomination de la commission, le comité vota sur ce point contre les propositions russes.

Ce vote était pleinement justifié. Ce délai fatal nous paraît absolument inconciliable avec le caractère facultatif de l'institution et le principe souverain de la volonté des parties, sur lequel repose son organisation.

Les priver du droit d'utiliser un moyen pacifique de résoudre leurs querelles parce qu'un certain nombre de jours se sont écoulés, ou bien les obliger, au péril du résultat final, à précipiter la conclusion de certains accords de détail pour éviter l'échéance du délai, ce sont là des résultats qui ne sont rien moins que désirables, et peu d'accord avec l'œuvre que poursuit une conférence de la paix.

79. — On discuta également au sein du Comité sur l'utilité qu'il y aurait à établir dans la convention même une procédure détaillée à l'usage des commissions d'enquête. M. de Martens fut d'avis que si le défaut de la convention de 1899, était la suppression presque complète des règles de procédure, l'inconvénient du projet anglo-français résidait dans l'abondance des détails sur ce point. M. Fusinato insista également pour que l'on précisât que ces règles auraient un caractère supplétoire et non obligatoire.

L'autre point de vue, qui décida le Comité, nous paraît

plus exact. On ne risque rien à insérer dans une convention internationale les bases essentielles d'une bonne procédure devant une commission d'enquête, afin que les gouvernements intéressés dans le conflit à élucider n'aient pas besoin de perdre leur temps à résoudre les difficultés qui naîtraient de la discussion et de l'adoption de ces règles. Si l'une de celles ou toutes celles que la convention contient ne se trouvent pas correspondre exactement à la nature de l'affaire ou aux prétentions respectives des parties, ce qui n'arrivera qu'exceptionnellement, ces dernières conservent la faculté de les modifier ou de leur en substituer d'autres.

A l'appui de cette solution, Sir Edward Fry invoqua son expérience personnelle. La rédaction des règles de procédure, certainement fort bien conçues, que suivit la commission de Hull, firent perdre aux commissaires un temps précieux. Ce fut là sans doute un des motifs qui décida le Comité à déclarer en définitive, que la commission n'aurait pas à établir ces règles formelles, mais qu'à défaut d'accord sur ce point entre les parties, on appliquerait celles que la convention contiendrait. Cela ne s'oppose d'ailleurs en aucune façon à ce qu'un autre article laisse à la commission le soin de régler les détails non prévus par les États en litige ou par la convention.

80. — La procédure adoptée par le comité, avec le caractère facultatif et supplétoire que nous venons d'indiquer, s'inspire de trois principes fondamentaux. L'un consiste à réduire les fonctions de la commission à une tâche d'investigation, en supprimant les débats qui ne seraient utiles et avantageux que s'il s'agissait d'un jugement. L'autre donne à l'instruction une forme contradictoire qui comporte une garantie d'exactitude et de véracité. Le dernier vise la publicité des travaux de la commission.

Ce dernier contredisait les règles adoptées en 1905, pour l'incident de Hull. On avait alors distingué

entre les séances publiques et les séances fermées. Étaient publiques celles où l'on exposait les faits, où les témoins étaient interrogés, où les agents des parties formulaient leurs conclusions. Le fut aussi la dernière séance, où l'on fit connaître le résultat des délibérations. Au contraire, les autres séances, celles où la commission délibérait, eurent lieu à huis clos.

Il faut dire, à l'appui du système que l'on suivit alors, qu'il ne s'oppose pas à ce que les États intéressés optent pour la publicité des travaux de la commission, s'ils la croient opportune, et qu'à l'inverse, il leur permet d'obtenir sans violence le maintien du secret, quand elles jugent que cela est utile au maintien de la paix.

Peut-être pourrait-on, dans cet ordre d'idées, reprocher quelqu'inconséquence à une autre décision du Comité, qui veut que le rapport de la commission d'enquête soit lu en séance publique, les agents ou conseillers des parties présents et dûment convoqués, et qu'un exemplaire de ce rapport soit remis à chacun des intéressés. Il faut chercher la justification de cet article dans le dessein impartial de faire connaître à tous les intéressés en même temps, sans préférences ni avantages, les conclusions de la commission.

81. — La procédure que règle la commission débute par la remise faite par chaque partie à la commission et à l'adversaire d'une exposition des faits, s'il y a lieu, et en tout cas des actes, documents et pièces qu'elle juge utiles à l'éclaircissement de la vérité, ainsi que de la liste des experts et témoins qu'elle produit.

Les parties s'engagent à fournir à la commission d'enquête, dans la plus large mesure qu'elles jugeront possible, tous les moyens et toutes les facilités nécessaires pour la connaissance complète et l'appréciation exacte des faits en question. Elles s'engagent à user des moyens dont elles disposent d'après leur législation intérieure, pour assurer la comparution des témoins ou des experts

se trouvant sur leur territoire et cités devant la commission, ou, si ceux-ci ne peuvent comparaître, à faire procéder à leur audition devant les autorités compétentes de leur pays.

Pour les notifications et les preuves que la commission aurait à faire sur le territoire d'une tierce puissance, elle s'adressera directement au Gouvernement de cette puissance, qui ne pourra refuser son concours que s'il le juge de nature à porter atteinte à sa souveraineté ou à sa sécurité.

L'interrogatoire des témoins est conduit par le président. Les membres de la commission peuvent néanmoins poser à chaque témoin les questions qu'ils croient convenables pour éclaircir ou compléter sa déposition; mais les agents et conseillers des parties ne peuvent interrompre le témoin, ni l'interpeller directement. S'ils veulent formuler des questions complémentaires, ils doivent prier le président de les faire. Le système beaucoup plus pratique de l'interrogation directe du témoin, utilisé lors de l'incident de Hull, et proposé au Comité par les délégations anglaise et américaine, ne fut pas accepté par les autres, en raison des pratiques divergentes suivies par la législation intérieure de la majorité des nations continentales de l'Europe.

Les agents sont autorisés, au cours ou à la fin de l'enquête, à présenter par écrit à la commission et à l'autre partie, tels dires, réquisitions, ou résumés de faits qu'ils jugent utiles à la découverte de la vérité. Les débats terminés, la Commission prend ses conclusions à la majorité des voix, et tous les commissaires la signent. Si l'un des membres refuse de signer, mention en est faite; le rapport reste néanmoins valable. Le projet du Comité a gardé le silence sur la possibilité pour la minorité de formuler et de motiver des votes dissidents.

Enfin la Convention ordonne que chaque partie au li-

tige supporte ses propres frais et une part égale des frais de la commission.

82. — L'article 17 de la proposition russe était ainsi conçu : « Les puissances en litige ayant pris connaissance de la constatation des faits et des responsabilités énoncée par la Commission internationale d'enquête, sont libres soit de conclure un arrangement à l'amiable, soit de recourir à la Cour permanente d'arbitrage à La Haye ». Cette disposition à laquelle nous avons antérieurement déjà fait allusion, avait en réalité plus d'inconvénients que d'avantages. Devant la démonstration qui en fut faite au Comité d'examen, ses auteurs n'insistèrent point, et les États-Unis qui en avaient aussi soutenu l'adoption, l'abandonnèrent également. D'accord avec la proposition franco-anglaise, on précisa au contraire clairement, suivant les traditions de 1899, que l'enquête de la Commission se bornerait à la constatation des faits, sans prendre en aucune façon le caractère d'une sentence arbitrale. Les puissances intéressées conservent une liberté absolue relativement à leur conduite ultérieure.

83. — Le 4 octobre 1907, le Comité rendit compte à la première commission du projet élaboré par lui sur ces matières. Il ne souleva aucun débat. Turkhan Pacha, seul, au nom de la délégation ottomane, insista sur le caractère facultatif de tous les moyens énoncés dans la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, et sur la nécessité qu'il y avait à ce qu'on ne les appliquât jamais aux questions d'ordre intérieur.

Lorsque lecture fut donnée de l'article 9, M. Beldiman prit la parole pour rappeler le caractère facultatif des commissions d'enquête, et M. de Martens critiqua la rédaction qui enlève à la compétence de ces commissions les cas où l'honneur et les intérêts essentiels des parties sont en cause. L'incident de Hull démontre, de l'avis de

l'illustre délégué russe, que cette limitation est absolument inutile.

Le paragraphe second de l'article 23 dit, comme nous l'avons vu, que les puissances en litige emploieront les moyens dont elles disposent en vertu de leur législation intérieure pour assurer la comparution des experts ou des témoins cités par la commission, lorsqu'ils se trouveront sur leur territoire.

M. Hagerup fit remarquer que cet article n'oblige pas les États dont la législation ne contient pas en cette matière de mesures coercitives, à modifier leurs lois. Cela fut admis; M. Lammasch fit toutefois observer que, parmi ces moyens, doivent figurer, non seulement les mesures coercitives proprement dites, mais aussi par exemple, les secours et indemnités de voyage.

A part ces brèves indications, la commission adopta unanimement toutes les réformes introduites par le Comité d'examen dans l'organisation et la procédure des commissions d'enquête et consignées dans le texte que l'on peut consulter au troisième appendice de ce livre.

84. — Le 16 octobre 1907, tous les articles relatifs aux commissions d'enquête furent lus à la Conférence et approuvés unanimement sans modification ni difficulté aucune.

85. — L'œuvre de la Conférence était ainsi terminée sur ce point. Elle n'avait rien conçu de nouveau, mais seulement amélioré et développé ce qui existait déjà. Elle a droit aux félicitations pour avoir maintenu cette institution dans son moule de 1899 et avoir édicté une réglementation propre à donner dans l'avenir des résultats aussi favorables que ceux déjà produits par elle.

En droit international, comme en toute discipline juridique, une institution de cette espèce n'a qu'une vie précaire tant qu'elle n'a point été victorieusement mise à l'épreuve. Lorsqu'elle a été une première fois expérimentée avec succès, son avenir est assuré. L'incident de

Hull entre l'Angleterre et la Russie, a mis à l'épreuve l'initiative de 1899, et constitue un essai décisif qui garantit le succès des retouches et des améliorations de 1907. Ainsi sont étayés et assurés les intérêts de la paix universelle.

CHAPITRE V

DE L'ARBITRAGE

SECTION I

Principes généraux.

86. — La Convention du 28 juillet 1899 sur le règlement pacifique des conflits internationaux, consacre le chapitre Ier de son titre IV à la justice arbitrale, et la définit ainsi dans son article 15 : « L'arbitrage international a pour objet le règlement des litiges entre États par des juges de leur choix, sur la base du respect du droit ».

Cette conception qui donne aux fonctions arbitrales dans la société internationale, le caractère même que possède dans la vie interne la justice volontaire, devint sans aucun changement le paragraphe premier de l'article 37, dans la Convention adoptée par la seconde Conférence.

Il faut tenir compte cependant de divers projets qui visaient à dénaturer le sens de l'institution et à affaiblir sa portée en ce qui concerne le droit et la liberté de choisir les juges. Sans mentionner ici les projets américains de tribunaux de justice permanents que nous étudierons dans le chapitre suivant et qui suppriment complètement, pour un bon nombre d'États, précisément

cette faculté d'élection, nous rappellerons seulement que la délégation de Serbie proposa une nouvelle rédaction pour l'article 19, en vertu de laquelle les puissances signataires s'engageaient à soumettre leurs différends au tribunal arbitral de La Haye; et que la proposition des États-Unis d'Amérique sur l'arbitrage obligatoire s'exprimait en termes analogues au sujet des différends d'ordre juridique ou relatifs à l'interprétation des traités.

Fort heureusement, la délégation du Mexique formula un amendement destiné à préserver le droit des parties d'organiser d'un commun accord une autre juridiction spéciale, et les Anglais soutinrent avec fermeté ce point de vue que toute la Conférence finit par admettre.

Bien que ses auteurs poursuivissent peut-être une autre fin, le projet de déclaration présenté par la délégation argentine visait le même but. Il est ainsi conçu : « La deuxième Conférence de la Paix émet le vœu que les souverains ou chefs d'État ainsi que les fonctionnaires et corporations scientifiques des pays qui ont adhéré à la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, n'acceptent les fonctions d'arbitre pour résoudre les différends entre les puissances signataires, qu'après la déclaration préalable, faite par les parties intéressées, qu'elles n'ont pu se mettre d'accord sur l'organisation d'un tribunal formé par les membres de la Cour permanente d'arbitrage ».

Cette idée non plus n'eut pas de succès. Elle restreignait considérablement la sphère d'action ouverte aux États pour choisir leurs juges, et allait à l'encontre de ce qu'on a toujours considéré jusqu'ici comme l'essence même de l'arbitrage international. Au point de vue pratique, ce résultat n'est pas moins heureux, aujourd'hui que naissent fréquemment entre les Républiques d'Amérique des litiges d'un ordre spécial et dont la solution peut se trouver dans les archives espagnoles, plus accessibles à d'autres arbitres qu'aux membres du tribunal

de La Haye. Et cela n'est qu'un exemple pris au hasard parmi les différentes hypothèses dans lesquelles la proposition argentine, d'ailleurs contraire aux bons principes, détruirait sans aucun doute les facilités et les commodités que doit présenter la procédure arbitrale.

Le tribunal permanent de La Haye, tel que l'a organisé la convention de 1899, mérite tous les respects. Très souvent l'intérêt bien entendu des parties doit les porter à utiliser son organisation et ses lumières, l'honorabilité et l'expérience de plusieurs membres de la liste des juges éventuels, qu'un commun accord a désignés pour la dignité de juges internationaux. Ce résultat d'une sorte de votation continue des États, n'est point cependant suffisant pour que l'on modifie la substance du compromis, et que l'on prive les intéressés du droit de libre choix.

87. — L'ancien article 15 de cette convention, aujourd'hui numéroté 37, ne définit point cependant l'arbitrage en raison de sa nature et de ses résultats. La façon dont on le comprend est d'une importance capitale, si l'on veut dûment l'organiser, ainsi que l'expliqua au Comité A de la première commission le délégué hollandais M. Asser, avec le profond sentiment juridique dont il est coutumier.

Selon les uns, disait-il, l'arbitrage international est destiné à être pour les différends entre États ce que sont les tribunaux ordinaires pour les litiges entre particuliers. Il a pour mission d'appliquer le droit à un cas spécial qui a donné lieu à un litige entre deux ou plusieurs États. S'il s'agit d'interpréter une convention, l'interprétation se réfère à ce cas spécial, et, si le même différend se reproduit, les nouveaux arbitres agiront selon leur conviction juridique, sans donner à cet antécédent force de chose jugée. En d'autres termes, un tribunal arbitral, comme un tribunal national, ne confère pas à ses sentences l'autorité légale pour l'avenir.

Dans l'autre opinion, ajoutait M. Asser, le tribunal

international a précisément pour but de légiférer pour l'avenir, et ses sentences sont considérées comme un complément des traités qui les motivent. Les arbitres se placent au point de vue de la question en litige, mais assument le rôle des nations intéressées et complètent la convention par un jugement qui a rigoureusement la force d'un protocole additionnel.

Cette dernière façon de voir nous paraît aussi erronée que périlleuse. Dans la vie internationale, on ne peut renoncer, sans courir les mêmes risques que dans la vie nationale, au principe de la séparation des pouvoirs, base de toute organisation sociale progressive et féconde. Les tribunaux internationaux ne sauraient être différents de ce que sont les tribunaux internes, et la justice ne peut être altérée dans sa substance même, lorsque vient à varier le cercle social où elle s'administre (1).

Si l'on dénature l'arbitrage, on arrive seulement à le rendre plus difficile et à diminuer le nombre de ses partisans. Les succès qu'il remporte chaque jour en qualité d'instrument juridique et d'obstacle à la guerre, se trouveront compromis si l'on en fait un instrument de réformes législatives ou qu'on se serve de lui pour supplanter l'action des pouvoirs nationaux dans leurs diverses branches d'activité. Nous verrons plus loin comment les travaux de la seconde Conférence de la Paix démontrent l'importance de ces affirmations.

88. — Pour faire toucher du doigt les conséquences de cette institution, la convention de 1899 contenait un article 18 ainsi conçu : « La convention d'arbitrage implique l'engagement de se soumettre de bonne foi à la sentence arbitrale ». Cet article dont la rédaction a été modifiée pour que la règle posée parût une simple déduction du recours à l'arbitrage, constitue aujourd'hui le pa-

(1) A. Merignhac, *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*; Gonzalo de Quesada, *Arbitration in latin-America*.

ragraphe second de l'article 37, et affirme une vérité tellement évidente et nécessaire que toute explication ou commentaire seraient superflus.

89. — Ces dispositions constituent le cadre de ce qu'on peut appeler les principes généraux. Alors naît la rande controverse entre l'arbitrage facultatif et l'arbitrage obligatoire. Depuis longtemps ouverte dans les sphères scientifiques, elle a fait l'objet de grandes discussions dans l'assemblée mondiale de 1907. Nous devons à présent nous limiter aux principes fondamentaux et répondre à cette question : lequel des deux est préférable?

La différence entre les deux n'est pas si grande; à l'origine l'un et l'autre sont le résultat d'un acte de volonté. Si les nations attendent qu'une controverse soit née pour décider si elle se résoudra ou non par un jugement, l'arbitrage a le caractère facultatif; si elles conviennent par avance que toute ,une série de questions devra se résoudre nécessairement et juridiquement devant un tribunal, on l'appelle obligatoire. Des deux côtés on s'accorde pour soumettre le cas à la justice, dans un cas lorsque les difficultés sont nées, dans l'autre, avant qu'elles naissent. L'arbitrage facultatif est spécifique, l'arbitrage obligatoire générique.

Entre les deux nous opterions sans hésitation pour le second dans toutes les questions qui peuvent être soumises au premier. Quant aux questions qui une fois nées ne rentrent pas dans la solution arbitrale, il est illogique qu'on leur applique, avant leur naissance, une solution arbitrale future. Toutes les relations entre États ne peuvent pas être soumises à la justice internationale de tiers, de même que tous les différends entre individus ne sont pas de la compétence de la juridiction interne.

Ce parallélisme disparaît si l'on raisonne inversement. Il y a une série d'actes humains dont la réglementation incombe nécessairement et inéluctablement à la juri-

diction nationale, et avec l'arbitrage facultatif, aucune série d'actes de l'État ne rend nécessairement compétents les tribunaux internationaux. Les nations peuvent toujours opter entre l'offre d'un recours à la justice et des mesures d'hostilité ou de coercition. L'arbitrage obligatoire rétablit le parallélisme et supprime la possibilité de la violence pour tous les cas qui sont par avance soumis à un règlement juridique.

Sans approfondir pour l'instant ces idées, bornons-nous à remarquer que la Conférence réunissait les amis de l'une et l'autre formule, et que toutes deux furent l'objet de discussions et de résolutions. Examinons séparément, pour le moment, les travaux de la réunion mondiale de 1907 dans ces deux directions.

SECTION II

De l'arbitrage facultatif.

90. — Dans la séance de la première sous-commission de la première commission qui eut lieu le 18 juillet 1907, le délégué hellénique M. Georges Streit, soutint, avec l'appui de sa haute compétence, que l'on devait maintenir uniquement l'arbitrage facultatif, tel que l'avait établi la Convention de 1899. Quand il s'agit, disait-il, de déterminer dans une Convention générale les cas où l'arbitrage doit être obligatoire, comme il sera très difficile d'aboutir à un accord, il faudra restreindre considérablement la portée de la nouvelle stipulation, si l'on veut qu'elle réponde aux exigences de tous les États représentés à la Conférence. On arrivera forcément à un texte, qui, comparé à celui des conventions d'arbitrage obligatoire conclues dans ces derniers temps, produira l'impression d'un recul dans le mouvement que nous avons tous vu se développer avec une grande satisfaction.

Il convient de se demander, ajoutait-il, si au lieu de ce modeste pas en avant, il ne vaudrait pas mieux fortifier les principes fondamentaux en matière d'arbitrage, tels que les formula la première Conférence. Sous ce régime juridique, et sous l'impulsion de l'article 19 de la convention primitive, l'arbitrage gagna rapidement du terrain et un grand nombre d'États l'admirent comme obligatoire dans leurs traités particuliers. Il serait, disait-il, lamentable, d'enlever toute son élasticité à l'institution, en la modifiant de manière que l'arbitrage obligatoire n'ait plus qu'une portée infime, plutôt propre à arrêter les progrès déjà faits.

De même nature fut l'argumentation du Baron Marschall, premier délégué allemand, le 23 du même mois. La déclaration solennelle de la convention de 1899, présentait, à son avis, une force morale plus grande en faveur de l'arbitrage, que n'importe quelle disposition mondiale, obligatoire dans sa forme et non dans son contenu, et dépourvue de l'autorité et du prestige nécessaires à la réalisation du règlement pacifique des conflits internationaux.

91. — Comme personne ne combattait l'arbitrage facultatif, dont la subsistance en certains cas est absolument nécessaire, l'ancien article 16 de la convention de 1899 fut intégralement maintenu dans le premier paragraphe de l'article 38. D'après sa teneur, dans les questions d'ordre juridique, et principalement dans celles d'interprétation ou d'application des conventions internationales, les puissances signataires reconnaissent que l'arbitrage est le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges qui n'ont pu être résolus par la voie diplomatique.

Dans la séance du comité A du 6 août 1907, le délégué autrichien, M. Mérey, proposa de faire un pas de plus et d'affirmer la conséquence des prémices que contient cet article. A cet effet il proposa d'ajouter le paragraphe

suivant : « En conséquence, il serait désirable que dans les litiges sur les questions susmentionnées, les puissances contractantes, eussent, le cas échéant, recours à l'arbitrage, en tant que les circonstances le permettraient ».

Malgré cette addition l'article 16 de la Convention de 1899, devenu l'article 38 actuel, nous paraît trop timide. Si lorsqu'il s'agit d'imposer l'arbitrage on s'explique la limitation aux problèmes juridiques, cette limitation devient inacceptable lorsqu'il s'agit uniquement de le recommander. Le nombre d'affaires de caractère proprement ou principalement politique qui ont fait l'objet de sentences arbitrales est considérable, et la différence entre les deux domaines est assez vague pour supprimer tous les risques qui peuvent dériver d'une recommandation générale.

Vainement dira-t-on qu'en ce cas, si l'on ne se borne pas au domaine des controverses juridiques, il devient nécessaire d'entrer sur le terrain des restrictions relatives à l'honneur, à l'intérêt national, etc. Comme il s'agit d'un simple conseil aux nations signataires, chacune d'elles aura à considérer, lorsque viendra le moment opportun, la nécessité de ces réserves, et décidera s'il lui convient de confier ses intérêts vitaux, par exemple, aux décisions de la justice, ou si elle préfère courir les hasards de la force.

92. — L'ancien article 17 fut incorporé sans aucun changement sous le numéro 39. Il affirme que la Convention d'arbitrage peut être conclue pour des contestations déjà nées ou pour des contestations éventuelles ; qu'elle peut concerner tout litige ou seulement les litiges d'une catégorie déterminée.

93. — Enfin l'article 19 qui est devenu le numéro 40, déclare qu'indépendamment des traités généraux ou particuliers qui stipulent actuellement l'obligation du recours à l'arbitrage pour les puissances contractantes, ces puissances se réservent de conclure des accords nouveaux,

généraux ou particuliers, en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'elles jugeront possible de lui soumettre.

94. — L'ensemble de dispositions que nous venons de rappeler dans les trois numéros précédents résume les travaux de la Conférence quant au principe même de l'arbitrage facultatif. Si l'on y parle de l'arbitrage obligatoire, c'est pour dire qu'il est loisible de l'accepter, et non pour l'établir dès à présent.

Une autre série d'articles de la convention, pour faciliter l'acceptation et le fonctionnement de l'arbitrage volontaire, organise un bureau international, un conseil administratif, et une liste permanente de juges : mais l'étude de ces articles appartient au chapitre suivant. Dans le présent chapitre, il nous faut maintenant nous occuper des débats et des projets qui tendirent à donner à l'arbitrage un caractère général obligatoire, ainsi que du sort qui fut fait à ce dessein dans la seconde Conférence.

SECTION III

De l'arbitrage obligatoire.

95. — Personne ne le combattit ouvertement ni ne mit en doute sa nécessité et ses avantages, mais les délégués allemands firent à l'arbitrage obligatoire mondial une guerre implacable, et, secondés par des délégations alliées, ils empêchèrent son triomphe. Cette attitude de l'Empire allemand constituait pourtant un pas en avant, puisque dans la première Conférence de 1899 ses représentants avaient combattu, avec tout un arsenal d'arguments, la possibilité même de ce caractère obligatoire. L'Allemagne avait signé dans l'intervalle deux traités d'arbitrage permanent avec l'Angleterre et les États-Unis, pour toutes les questions juridiques ou relatives à l'interprétation des traités. Elle avait également inséré

dans ses récents traités de commerce la clause compromissoire, relativement à certaines questions.

Quand les débats s'ouvrirent pour la première fois sur cet objet dans la sous-commission, le Baron Marschall au cours de la septième séance, le 23 juillet 1907, déclara que c'était une erreur de prendre pour modèle dans un traité mondial, la clause compromissoire insérée dans un accord entre deux nations. La situation dans l'un et l'autre cas lui paraissait très différente. Le champ des différends possibles entre deux États qui passent une convention générale d'arbitrage, est plus ou moins sous les yeux des contractants, parce qu'il est circonscrit par une série de facteurs connus, tels que la situation géographique des deux puissances, leurs relations financières et leurs traditions historiques.

Au contraire, disait-il, dans un traité applicable à tous les pays du monde, ces facteurs concrets font défaut, même dans le cadre restreint des questions juridiques; la possibilité de différends de toute sorte est illimitée. Une clause compromissoire générale, qui, entre deux États, précise avec une suffisante clarté leurs droits et leurs devoirs, peut être trop vague et trop élastique dans un traité mondial, et par suite inapplicable.

« Or, si nous arborons devant le monde, ajoutait-il, le « drapeau de l'arbitrage obligatoire, il faut bien une « clause compromissoire qui fasse honneur à ce drapeau, « et définisse clairement et nettement le caractère obli- « gatoire. Sans cela nous nous exposerions au reproche « de faire des promesses que nous ne pouvons pas tenir, « et d'offrir une formule au lieu d'une réalité. De plus « il serait à craindre qu'au lieu d'aplanir un différend « qui a surgi, on y ajoute une querelle additionnelle « sur l'interprétation et l'application d'un traité. Ce se- « rait un résultat peu désirable dans une institution qui « vise au règlement pacifique des conflits internationaux.

« Pour parer à ces dangers, il est indispensable d'exa-
« miner préalablement et à fond le point de savoir si les
« catégories qu'on veut soumettre à l'arbitrage obliga-
« toire universel sont réellement de nature à être réglées
« par cette voie.

« On est d'accord que les différends provoqués exclu-
« sivement par des conflits d'intérêts politiques et
« n'ayant pas de bases juridiques ne sont pas du ressort
« de l'arbitrage proprement dit, qui consiste dans la so-
« lution des litiges internationaux « par la voie du
« droit ». Ces conflits politiques rentrent plutôt dans le
« domaine de la médiation. Un recours à la voie d'arbi-
« trage ne pourra régulièrement être stipulé que pour
« le conflit déjà né, et les arbitres seront régis non par
« le droit, mais par des considérations d'équité et de sa-
« lut public. Restent les litiges d'ordre juridique. Il y a
« lieu de distinguer à cet égard entre les litiges en
« dehors du droit conventionnel et ceux qui touchent à
« l'interprétation et à l'application des traités interna-
« tionaux. Nous n'avons d'objections fondamentales
« contre l'application du principe de l'arbitrage obliga-
« toire ni pour l'une ni pour l'autre de ces catégories.
« Toutefois certaines restrictions d'ordre général s'im-
« posent. Il faudra rétrécir le cadre dans un double
« sens. Les litiges d'importance minime ne compor-
« tent guère l'arbitrage. Dans les relations des États,
« surtout des États limitrophes, nombre de questions
« surgissent presque tous les jours où une appréciation
« diverse des points de fait et de droit donne lieu à des
« divergences d'opinions. Aujourd'hui tous ces petits li-
« tiges sont réglés à l'amiable par la conciliation mu-
« tuelle des Puissances. Or il ne semble nullement
« désirable que cet état de choses soit remplacé par un
« système qui permettrait à chaque Puissance d'invo-
« quer contre l'autre un engagement formel pour la
« traîner devant une cour d'arbitrage avec sa procédure

« longue et coûteuse. Ce serait plutôt grossir un diffé-
« rend que l'aplanir.

« De l'autre côté, il y a des conflits juridiques qui pré-
« cisément en raison de leur importance ne sont pas
« du domaine d'un arbitrage obligatoire. Les partisans
« même les plus fervents de ce dernier reconnaissent
« que l'arbitrage ne peut être imposé si la question liti-
« gieuse met en cause l'honneur, les intérêts vitaux et
« l'indépendance de l'État. Une proposition de la déléga-
« tion du Brésil, ajoute « les questions qui affectent les
« institutions des États ou leurs lois internes ». Ce qui
« caractérise toutes ces expressions, c'est leur élasticité.
« Elle est si grande que dans un traité revêtu de la signa-
« ture d'un grand nombre de pays, elle devrait amener
« inévitablement à une interprétation diverse et à des
« contestations nombreuses. C'est évidemment pour
« écarter cet inconvénient que la plupart des proposi-
« tions présentées à cet égard à la Conférence, portent
« que la décision appartient exclusivement à l'État qui
« invoque ces exceptions. En effet on ne pourrait
« guère demander à un État qu'il reconnaisse un tiers
« comme juge de son honneur et de ses intérêts vitaux.
« Tout en reconnaissant que ces réserves forment un
« complément indispensable d'une clause compromis-
« soire générale, je ne me dissimule pas qu'elles sont
« peu conformes à l'idée de l'arbitrage obligatoire. De
« plus, même l'apparence d'une obligation bilatérale dis-
« paraît dans les rapports avec les pays où en vertu
« des constitutions la décision sur l'application de la
« clause compromissoire n'appartient pas, le cas échéant,
« au Gouvernement signataire, mais à un facteur légis-
« latif. On a plaidé en faveur des propositions mention-
« nées en alléguant qu'elles rendent l'arbitrage « plus
« obligatoire ». Je ne veux pas examiner l'intéressante
« question de savoir si en matière juridique le mot « obli-
« gatoire » comporte un comparatif. Déjà le droit ro-

« main considère comme ennemis implacables, « *obli-* « *gatio* » et « *mera facultas* ». On pardonnera à un « ancien jurisconsulte d'être sceptique vis-à-vis d'une « tentative de réconcilier ces ennemis ».

Passant ensuite à l'examen du point de savoir s'il existe une série de questions dans lesquelles on pourrait accepter sans réserves l'arbitrage obligatoire, il dit : « Sur le vaste champ des relations internationales qui « forment le sujet des traités entre États, il y en a sans « doute qui ne concernent nullement l'honneur ni des « intérêts essentiels, et auxquelles, par conséquent, l'ar- « bitrage obligatoire pourrait être appliqué sans aucune « restriction. Il s'agit donc seulement d'éclaircir si l'ar- « bitrage peut être établi sur ce terrain par un accord « général et universel. On devra songer en premier « lieu à amener un tel accord sur le terrain des conven- « tions à caractère universel dont la totalité ou un grand « nombre des puissances sont les signataires. Ce sont « par exemple les conventions postales et télégraphi- « ques, celles qui concernent la protection des câbles « sous-marins ; les moyens de prévenir les collisions en « mer, la protection des œuvres littéraires et artistiques « et la propriété industrielle, et les conventions de La « Haye sur le droit international privé. L'une de ces con- « ventions universelles, celle relative à l'Union postale « contient déjà actuellement la clause compromissoire. « Quand on mettra à l'étude l'introduction de l'arbitrage « par rapport à ces conventions, il faudra tenir compte « du fait que la conformité de leur application pourrait « être compromise par des sentences arbitrales contra- « dictoires. Il faudra donc aviser à des mesures pour « écarter cette éventualité.

« Il faut en outre prendre en considération la diffé- « rence entre les conventions réglant exclusivement les « droits et les devoirs des Gouvernements, et celles qui « déterminent les rapports juridiques de leurs ressor-

« tissants et dont l'application rentre dans la compétence « des tribunaux ordinaires. Parmi ces derniers je cite les « conventions concernant la propriété industrielle et le « droit international privé.

« Relativement aux conventions universelles, et de « même par rapport aux traités conclus entre deux « puissances qui touchent des matières techniques, il « serait à examiner s'il est possible de confier à un « même tribunal arbitral la solution des différends qui « viendraient à surgir de leur application, et s'il convient « de suivre toujours la même procédure. A notre avis, « on ne pourrait guère, d'une manière générale, en saisir « la Cour permanente de La Haye attendu qu'elle ne « compte pas parmi ses membres des personnes d'une « compétence suffisante pour les diverses questions tech- « niques dont la décision serait indispensable.

« Il sera bien difficile de résoudre les problèmes qui « se rattachent à ces points sans avoir recours aux spé- « cialistes et sans un examem attentif de la part des « Gouvernements signataires des traités dont il s'agit. « En ce qui concerne les traités entre deux États, on « finira peut-être par se convaincre qu'il faut abandon- « ner aux Gouvernements la solution des deux questions « de savoir si les litiges provenant de l'application du « traité doivent être soumis à l'arbitrage, et de quelle « manière cet arbitrage sera organisé ».

M. Kriege, le second délégué allemand, ayant précisé ces observations avec plus de crüdité au Comité A, à la séance du 6 août 1907, le Baron Marschall défendit de nouveau devant la première Commission, le 5 octobre suivant, cette double thèse : 1° la conclusion d'un traité d'arbitrage obligatoire n'est possible que si l'on applique le système individuel, car avec le système mondial, le mot obligatoire ne sera qu'un titre honorifique dont l'emploi ne dissimulera pas les innombrables défauts du lien juridique inhérents au système; et, 2° le progrès vers la

solution pacifique des litiges internationaux, ne peut être obtenu qu'au moyen de traités individuels; un traité mondial, étant donnés ses termes nécessairement vagues, élastiques et généraux. engendrera plutôt de nouvelles difficultés que la solution des anciennes.

96. — En vain M. Renault répéta-t-il à plusieurs reprises dans le comité d'examen que la majeure partie des difficultés signalées pouvaient s'appliquer aussi bien à l'arbitrage facultatif; en vain M. Choate déclara-t-il éloquemment devant la première Commission qu'il n'arrivait pas à discerner les raisons juridiques en vertu desquelles il était possible de se soumettre à l'arbitrage vis-à-vis de vingt-deux États l'un après l'autre, et non en une seule fois avec les quarante-quatre qui figurent à la Conférence. L'opposition de l'Allemagne et des nations qui la secondaient augmenta au lieu de diminuer, et l'arbitrage obligatoire ne put obtenir à la Conférence l'unanimité ou la quasi-unanimité indispensable pour qu'on pût le ranger parmi les objets de ses accords définitifs.

Ce fut un malheur véritable, car le monde entier attendait de la seconde Conférence un résultat tout opposé, parce qu'aussi les arguments des délégués allemands ne paraissent ni solides, ni convaincants. Pour accepter par avance une solution juridique en cas de litiges futurs, il importe moins de connaître l'adversaire que le juge. Les particularités politiques ou économiques de l'État avec qui il s'agit de traiter ont une bien moindre importance que le fait pour les parties de s'en rapporter à des juges de leur choix.

On pourra discuter sur les exceptions à la règle de l'arbitrage obligatoire et sur la nature des questions qu'il convient de lui soumettre; mais il faudra toujours en venir à accepter un minimum qui constitue la première formule mondiale. A chaque revision de la Convention ses limites s'élargiront à mesure que l'on perdra la crainte de la justice dans un plus grand nombre de matières.

D'autre part, la fréquence des relations de toute sorte entre certains États, leur permettra d'élargir au moyen de conventions particulières, assez semblables à des Unions plus étroites, la formule large de l'arbitrage universel. Prendre part avec presque toutes les nations du monde aux travaux d'une Conférence qui poursuit la codification du droit des gens, célébrer avec ces nations au sein de la Conférence et hors d'elle des traités et des accords qui les obligent toutes, et se refuser cependant à stipuler avec elles le recours forcé au pouvoir judiciaire arbitral, c'est quelque chose d'illogique et d'inconséquent. Cela semblerait un prétexte pour se refuser à l'arbitrage obligatoire, si des traités particuliers avec différents États n'étaient là pour prouver le contraire.

97. — En réalité, au sein de la Conférence, on ne préconisa pas l'arbitrage obligatoire pour toutes les questions qui pourraient naître ou seraient nées déjà entre les peuples. Il est certain que la délégation dominicaine se montra prête à accepter l'arbitrage sans restrictions, mais devant les difficultés invincibles auxquelles devait se heurter cette conception, le Comité d'examen, dans sa cinquième séance du 3 août 1907, déclara qu'il ne pouvait l'accepter avec une telle ampleur.

La majeure partie des propositions formulées se référait aux questions juridiques et aux traités internationaux. En conséquence le Comité A put approuver par quatorze voix contre deux et deux abstentions, un article ainsi conçu : « Les différends d'ordre juridique, et en premier lieu ceux relatifs à l'interprétation des traités existants entre deux ou plusieurs des États contractants, qui viendraient désormais à se produire entre eux et qui n'auraient pu être réglés par la voie diplomatique, seront soumis à l'arbitrage, à la condition toutefois qu'ils ne mettent en cause ni les intérêts vitaux, ni l'indépendance ou l'honneur de l'un ou l'autre desdits États, et qu'ils ne

touchent pas aux intérêts d'autres États ne participant pas au litige ».

Ce texte que vota à son tour la première Commission, le 5 octobre 1907, par trente-cinq voix contre cinq et quatre abstentions, soulève et résout deux questions intéressantes : celle des objets qui peuvent être soumis à l'arbitrage obligatoire, et celle des cas exceptionnels où il n'est pas admissible.

98. — Peuvent être soumis à l'arbitrage obligatoire, les différends d'ordre juridique, dans lesquels on fait rentrer ceux relatifs à l'interprétation des traités existants. On exclut ainsi tout ce qui se rapporte à l'ordre politique et économique et, qui, faute d'éléments juridiques d'appréciation, échappe naturellement à un jugement qu'il est nécessaire de fonder sur un motif de droit.

Quelle est la différence entre le juridique et le politique? Les ennemis de l'arbitrage obligatoire la considéraient comme incertaine et difficile à faire, même après que MM. Renault et Choate eurent expliqué que l'expression avait reçu une consécration universelle dans les traités particuliers d'arbitrage, sans avoir suscité jusqu'alors aucune difficulté sérieuse quant à sa portée ou à sa signification.

On peut définir de diverses façons la nature juridique ou politique d'un conflit entre deux nations. Quand il aura pour objet l'existence ou l'interprétation de textes législatifs internes, de traités internationaux ou de principes coutumiers du droit des gens, le conflit sera généralement d'ordre juridique. Certains cas typiques tomberont sous cette qualification ; d'autres, non moins typiques et non moins apparents, sous celle de différends d'ordre politique. La qualification dépendra parfois des circonstances, à tel point que dans deux cas analogues certains éléments politiques se rencontreront chez l'un qui manqueront chez l'autre.

Il suffit toutefois qu'il y ait possibilité de distinguer : la bonne foi qui sert de base aux relations entre peuples permettra à l'abitrage obligatoire d'exister à l'intérieur de ces limites. Entre les obligations légales et celles qui sont purement morales ou de courtoisie sociale, il existe, dans la vie nationale, une ligne de division analogue, que détermine également la présence ou l'absence de préceptes juridiques applicables. Cet antécédent de pure forme peut servir de norme et empêcher qu'on ne porte devant un tribunal judiciaire des questions non juridiques.

Il est certain que l'arbitrage international obligatoire exclurait nécessairement les problèmes de nature juridique qui se trouvent mélangés de questions politiques essentielles. C'est précisément là ce que visent les exceptions et restrictions que contient l'article, et sur lesquelles il nous faut à présent nous étendre. Elles constituent la soupape de sûreté du système.

99. — Ces restrictions visent quatre cas : les intérêts vitaux, l'indépendance, l'honneur des États en litige, enfin l'intérêt d'un État tiers non partie au litige.

La délégation brésilienne avait également proposé d'y ranger : l'intégrité territoriale et les institutions et lois internes. On estima que le premier cas rentrait dans les intérêts vitaux, et que le second était trop élastique pour les fins poursuivies par le projet. En réalité, l'une de ces considérations a la même valeur si on l'applique à l'exception expresse de l'honneur et de l'indépendance, de sorte que les quatre exceptions du projet voté se réduisent en fait à deux.

Ces deux exceptions seraient les intérêts vitaux des nations en litige, et ceux d'un autre État tiers quelconque. L'une, la première, nous paraît juste, la dernière peu utile. Voici pourquoi. L'organisation actuelle si rudimentaire de la communauté internationale, s'oppose encore à ce qu'une nation consente à soumettre à l'arbi-

trage ses intérêts vitaux. Elle peut le faire dans certaines occasions, une fois l'affaire née, après en avoir dûment apprécié toutes les circonstances, mais on ne peut le lui imposer par avance en termes généraux. Jusqu'à ce point, l'affirmation des délégués belges dans la séance du 9 juillet 1907 était très exacte, quand ils estimaient cette première restriction indispensable pour tous les cas dans lesquels on convient d'avoir recours à l'arbitrage obligatoire.

La seconde exception n'est pas si utile et son absence ne se ferait guère sentir. Tout d'abord elle est d'une portée trop générale, car l'intérêt d'un autre État dans une affaire déterminée peut être si relatif et si mesquin qu'il ne constitue pas un véritable obstacle à l'arbitrage. Même en le supposant important, on ne peut douter que pour qu'il y ait chose jugée, il faut, dans la vie internationale comme dans la vie interne, identité de personnes, et qu'un jugement n'affecte jamais les droits ou les devoirs des entités juridiques qui n'y sont pas partie. Cette observation permet de supprimer la réserve en question dans les traités d'arbitrage obligatoire, chose importante si l'on réfléchit que toute exception atténue l'effet produit sur l'opinion, alors même que l'efficacité du principe est la même.

100. — L'article par nous cité dans le numéro précédent était immédiatement suivi d'un autre ainsi conçu : « Il appartiendra à chacune des Puissances signataires d'apprécier si le différend qui se sera produit met en cause ses intérêts vitaux, son indépendance ou son honneur, et, par conséquent, est de nature à être compris parmi ceux qui, d'après l'article précédent, sont exceptés de l'arbitrage obligatoire ».

Certains traités particuliers ont laissé au tribunal arbitral le soin de décider sur ce point. On peut, entre autres, consulter ceux qu'a cités le délégué norvégien, M. Lange, dans la séance du 18 juillet 1907. Cependant la majorité dans le Comité et dans la Commission adoptèrent l'autre

système, plus propre à réunir la majorité des voix au sein d'une assemblée aussi divisée sur ces questions.

101. — Voulant aller plus loin, certaines délégations pensèrent qu'il y avait des matières dans lesquelles les exceptions que nous avons examinées étaient tout à fait inutiles. Le projet anglo-américain d'arbitrage, traduisant cette idée sous une forme tangible inséra l'article suivant : art. 38 « Les Hautes Parties contractantes reconnaissent que certains des différends visés à l'article 16, sont de nature à être soumis à l'arbitrage sans les réserves que comporte ledit article ».

102. — Les dix-huit nations suivantes, se trouvaient représentées au Comité A, qui s'occupa de ces matières : l'Allemagne, la République Argentine, les États-Unis d'Amérique, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Brésil, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Italie, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie, la Serbie, la Suède et la Suisse. Les cas d'arbitrage obligatoire examinés et visés dans diverses propositions de la Serbie, du Portugal, des États-Unis, de la Suède, de la Suisse et de la Grande-Bretagne seront examinés séparément, avec les votes favorables et contraires, et aussi les abstentions que chacun d'eux motiva. Ce sont :

a) Les conventions relatives à l'assistance réciproque gratuite des malades indigents : douze voix contre quatre et deux abstentions. Votèrent négativement : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et la Grèce; s'abstinrent la Russie et la Suisse.

b) Conventions sur la protection internationale des ouvriers : même votation que ci-dessus.

c) Moyens de prévenir les abordages : même votation.

d) Poids et mesures : votation identique.

e) Jaugeage des navires : même résultat.

f) Salaire et successions des marins décédés : vote identique.

g) Réclamations pécuniaires à raison de préjudices

subis, lorsque les parties admettent le principe de l'indemnisation : 12 voix contre 5, et l'abstention de la Suisse; la Russie se rangea à l'avis de la majorité, et le Brésil joignit sa voix à celles de la minorité.

h) Protection des œuvres littéraires et artistiques : 10 voix contre 4, et 4 abstentions. Votèrent contre les quatre nations spécifiées à la lettre *a*, l'Italie et la Suisse se rangèrent du côté des abstentionnistes.

i) Régime des sociétés commerciales et industrielles : 9 voix contre 5, et 4 abstentions, l'Argentine s'étant unie à la minorité, cependant que le Brésil, l'Italie, le Mexique et la Suisse s'abstenaient.

j) Réclamations pécuniaires pour faits de guerre étrangère ou civile, pour arrestation d'étrangers ou séquestre de leurs biens : 9 voix contre 5 et 4 abstentions; votèrent contre les mêmes que précédemment, et parmi les abstentionnistes figurèrent le Brésil, les États-Unis d'Amérique, la Russie et la Suisse.

k) Règlements sanitaires : 9 voix contre 6 et 3 abstentions; les votes défavorables furent ceux de l'Allemagne, de l'Argentine, de l'Autriche-Hongrie, de la Belgique, de la Grèce et de l'Italie; les abstentions celles de la Grande-Bretagne, de la Russie et de la Suisse.

l) Assimilation des étrangers aux nationaux en matière de contributions et d'impôts : même vote qu'antérieurement, si l'on substitue le Brésil à l'Italie parmi les votes négatifs, et les États-Unis à l'Angleterre, parmi les abstentionnistes.

m) Tarifs de douane : votation identique à la précédente.

n) Règlements contre les épizooties, le phylloxéra et autres fléaux analogues : 9 voix contre 7, et 2 abstentions, ces deux dernières étant celles du Mexique et de la Russie.

o) Systèmes monétaires : 8 contre 8, et 2 abstentions.

p) Droits des étrangers à acquérir et à posséder : même votation que ci-dessus.

q) Procédure civile et commerciale : 8 contre 5 et 5 abstentions.

r) Interprétation et application de toute espèce de différends se rapportant à des conventions pécuniaires : 8 voix contre 6, et 4 abstentions.

s) Conventions de rapatriement : même vote.

t) Conventions postales, télégraphiques et téléphoniques : 8 contre 5 et 5 abstentions.

u) Impôts levés sur les navires (droits de quai, de phare et de pilotage) ; charges et impôts exigés en cas d'avarie et de naufrage : 7 contre 7, et 4 abstentions.

v) Droit international privé, même votation que ci-dessus, qu'il nous faut détailler, à cause de l'importance de la matière. Émirent un vote favorable, les sept nations suivantes : la France, la Grande-Bretagne, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie et la Serbie ; votèrent contre : l'Allemagne, l'Argentine, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Brésil, la Grèce et le Mexique ; s'abstinrent, les États-Unis, l'Italie, la Suède et la Suisse.

103. — Comme le projet du Comité ne put finalement réussir, nous croyons inutile d'étudier en détail ces diverses catégories d'arbitrage obligatoire. Nous nous bornons en conséquence à rappeler que le Comité se décida à ne soumettre à l'examen de la première commission que les 8 cas qui avaient réuni la majorité absolue.

Les sept premiers qui vont des lettres *a* à *f* exclusivement dans le numéro précédent, furent acceptés par 31 voix contre 8 et 5 abstentions. Le huitième, qui se rapportait aux œuvres littéraires et artistiques, ne réunit que vingt-six voix contre neuf et neuf abstentions.

Lorsqu'on vota sur la totalité de l'article comprenant les huit cas à soumettre à l'arbitrage obligatoire, les trente et un États suivants émirent un vote favorable : États-Unis d'Amérique, République Argentine, Bolivie.

Brésil, Chili, Chine, Colombie, Cuba, Danemark, République Dominicaine, Équateur, Espagne, France, Grande-Bretagne, Guatémala, Haïti, Mexique, Nicaragua, Norvège, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Perse, Portugal, Russie, Salvador, Serbie, Suède, Uruguay, Vénézuéla.

Huit votèrent contre : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Bulgarie, la Grèce, la Roumanie, la Suisse et la Turquie. Cinq s'abstinrent : l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Monténégro, le Siam.

104. — Ce vote, comme celui des articles précédents, met en relief l'extraordinaire progrès de l'évolution de l'idée d'arbitrage obligatoire depuis la première Conférence de 1899. A cette époque on l'avait abandonnée devant la résistance de certains États et l'impossibilité d'obtenir un vote digne d'elle. Aujourd'hui, au contraire, plus des deux tiers des nations représentées à la Conférence, se prononcèrent délibérément en sa faveur et la soutinrent de leurs votes.

Il faut dire à l'honneur de l'Amérique, que du Nord au Sud, sans aucune exception, on appuya résolument la solution libérale et pacifique de l'arbitrage obligatoire. Les États d'Europe présentent dans le vote la physionomie suivante : dix votes favorables; huit contraires; trois abstentions; en réalité une majorité de une voix contre l'acceptation de l'arbitrage obligatoire. Comme dans une certaine presse bien des gens se sont plaints de la participation des Républiques américaines dans la seconde Conférence, il n'est pas inutile que les adeptes du droit et les amis de la paix se rendent un compte exact de l'effort unanime que fit l'Amérique en faveur de ces solutions.

La nature des cas portés sur la liste servit de prétexte à la campagne menée contre les accords de la Commission, et qui critiquait leurpeu d'importance. Cette critique est vraie pour certains, mais elle constitue pour d'au-

tres une grosse erreur. Toutes les chancelleries détiennent un grand nombre de dossiers relatifs à des réclamations pécuniaires pour préjudices soufferts, et la totalité de celles qui sont aujourd'hui pendantes, dépasse probablement la dette publique de tous les États du monde. La plus grande partie de ces réclamations est dirigée contre l'Amérique, et l'Amérique cependant a montré une foi suffisante dans le droit et dans la justice pour voter sans hésitations ni tergiversations en faveur de la soumission de ces questions à l'arbitrage obligatoire.

Qu'on n'oublie pas, en outre, que la liste votée était un complément, et rien autre, au principe général déjà admis pour toutes les questions d'ordre juridique et spécialement celles relatives à l'interprétation des conventions internationales. On voulait uniquement dans cette liste, signaler certains cas dans lesquels on pouvait affirmer que les différends susceptibles de naître n'affecteraient pas les intérêts vitaux, l'indépendance ou l'honneur des parties en cause. Il y a certainement un grand nombre de cas dans lesquels ces restrictions n'auront pas non plus à intervenir, et que la formule générale adoptée en matière de différends juridiques soumettrait nécessairement et fréquemment à l'arbitrage obligatoire.

Si la formule générale et les huit cas de la liste eussent contitué une chose sans importance et le simple mirage d'un idéal impossible, ils auraient rencontré dans la Conférence l'approbation unanime qu'obtinrent toujours les résolutions incolores et inefficaces. La preuve de leur portée et de leur réelle valeur résultera aux yeux de tout le monde, de la résistance décidée et invincible que les ennemis déclarés de l'arbitrage obligatoire mondial organisèrent contre l'adoption de ces formules.

103. — Pour que la liste projetée ne fût pas intangible et ne vînt pas entraver dans l'avenir les progrès de l'arbitrage, un article fut voté, en vertu duquel la conven-

tion porterait un protocole adjoint ayant pour double objet d'énumérer d'abord les autres sujets que les Hautes Parties contractantes estimeraient propres dès à présent à faire l'objet d'une stipulation d'arbitrage sans réserves, puis les Puissances qui s'obligeraient dès maintenant dans tous ces cas ou partie d'entre eux, sous condition de réciprocité.

Le protocole eût fixé également les conditions nécessaires pour ajouter d'autres cas sur la liste, et pour que les Puissances non signataires pussent adhérer dans l'avenir à la convention. Ce protocole que rédigea la délégation anglaise, fut voté sous la forme que nous re produisons ci-dessous.

106. — Le Comité et la Commission crurent nécessaire de consigner, dans un article exprès, que les stipulations relatives à l'arbitrage qui figurent dans les conventions déjà en vigueur, subsisteraient indépendamment de cet accord, et régiraient également les dispositions qui viendraient à être insérées dans les traités futurs.

107. — Dans l'un des autres articles du projet, le Comité avait stipulé, à l'instigation de l'Angleterre, que la liste des cas d'arbitrage obligatoire ne pourrait être invoquée lorsqu'il s'agirait de l'interprétation ou de l'application des droits extraterritoriaux. Dans la séance du 7 octobre 1907, les délégations de la Perse, du Siam, et de la Chine, délibérément appuyées par les États-Unis d'Amérique, l'Allemagne, et la Turquie, protestèrent contre cette disposition, au nom de l'égalité des États.

Les Anglais insistèrent, et le Japon fit constater qu'il s'abstenait de voter parce qu'il avait agi de même sur la totalité du projet, mais que son attitude ne devait pas être interprétée comme le mettant en opposition avec les désirs exprimés par certaines Puissances. Le premier délégué de France dit que l'intention de l'article n'était pas contraire à l'égalité des États, et qu'il vote-

rait en sa faveur, uniquement dans le but d'affirmer le sens de ce texte.

Deux nations seulement, la France et la Grande-Bretagne, se prononcèrent en faveur du maintien de l'article 5; la Grèce, le Japon, le Portugal, la Suède et la Suisse s'abstinrent; les trente-six autres votèrent contre cette disposition. Ce fut là un acte de justice qui ennoblit les séances de la Conférence.

108. — Le projet du Comité contenait un article selon la teneur duquel les Puissances signataires s'engageaient à dresser dans chaque cas spécial un document appelé compromis. Cet acte, qui doit être passé conformément à leurs constitutions et à leurs lois respectives, a pour but de déterminer clairement l'objet du litige, les pouvoirs des arbitres et les délais à observer dans la constitution du tribunal arbitral.

L'origine de ce texte est dans cette particularité constitutionnelle de quelques républiques d'Amérique, où l'on y soumet le compromis, comme un traité quelconque, à la sanction de certains organes législatifs. Les ennemis de l'arbitrage obligatoire trouvèrent là prétexte à dire que ces nations n'étaient pas liées comme les autres par la convention d'arbitrage.

Exposons clairement le problème pour formuler une opinion définitive. Deux États, que nous appellerons A et B, se lient par un traité général d'arbitrage obligatoire. Surgit un litige qui rentre dans la convention : il faudra déterminer la portée de la question, nommer les juges, régler la procédure et les mille détails prévus dans la clause compromissoire primitive. L'État A fait tout cela par la seule autorité de son pouvoir exécutif, par l'entremise du ministre des Affaires étrangères ou d'un représentant diplomatique. L'État B doit en outre recueillir l'approbation de son Sénat. Y a-t-il réellement là une différence?

Dans aucune des deux nations, malgré le traité géné-

ral, le compromis n'existe tant que les autorités compétentes à cette fin ne sont pas arrivées à un accord sur tous les détails, et selon leurs lois intérieures. Quand l'État B propose que le tribunal de La Haye serve d'arbitre, il n'y a poiut compromis si la nation A persiste à vouloir constituer dans le cas prévu un tribunal différent. Si la nation A maintient que la question est d'ordre juridique et que le ministre d'État de la nation B le considère comme de nature juridique, et par suite, comme excluant l'arbitrage, il n'y a pas non plus de compromis. En un mot, le compromis requiert l'accord sur son contenu des organes internes compétents des deux États. Tant que ceux-ci ne l'acceptent pas, il manque d'efficacité légale pour l'un et l'autre État, parce que le *vinculum juris* qui naît de l'assentiment mutuel n'a pas pu se former. Comment soutenir dès lors qu'une nation est liée et l'autre libre ? Il est certain qu'au point de vue purement formel, quand le texte définitif est accepté par les contractants, il se peut que toutes les étapes de son acceptation aient été parcourues dans le pays où le pouvoir exécutif en est seul juge, et qu'il lui faille encore obtenir l'approbation du Sénat de la nation où cela est exigé, mais des deux côtés on réserve jusqu'à ce moment l'échange des ratifications, et, d'ailleurs, un simple changement de Gouvernement chez A, peut entraîner le défaut de ratification, alors même que le compromis a été approuvé par le Sénat chez B. Il n'y a donc en réalité aucune inégalité essentielle.

En outre, l'intervention de l'un des organes législatifs pour rendre définitivement efficace un accord international n'est pas une particularité du compromis qui le distingue ou le différencie des autres traités. Le traité général d'arbitrage est dans la même situation, car il requiert aussi l'approbation de son texte par le Sénat du pays B, lorsque l'ont accepté les autorités compétentes de A.

Il en faut dire autant d'un traité de commerce, ou d'extradition, ou de paix et amitié. Personne ne prétend qu'il soit impossible de conclure toute espèce de traités internationaux avec les nations dont le droit public partage entre le pouvoir exécutif et une branche du législatif la faculté de contracter dans le domaine des relations extérieures. Cependant, c'est l'argument que l'on invoque dans cette convention spéciale qu'est le compromis.

Pour cacher cette erreur de logique on pourrait dire que le compromis n'est qu'un acte d'exécution d'un traité général. Même alors, la même réponse reste valable. Deux pays ont contracté l'obligation d'introduire une certaine réforme dans leur législation intérieure, en matière de tribunaux de prises de marques de fabrique ou de propriété littéraire, par exemple : quelqu'un a-t-il jamais soutenu que ce traité soit impossible ou qu'il rende la situation des contractants inégale, sous prétexte que l'un d'eux l'exécute au moyen d'un rescrit impérial, tandis que chez l'autre l'intervention des Chambres est nécessaire ?

Aux arguments par lesquels les délégations d'Allemagne, d'Autriche-Hongrie et de quelques autres nations contraires à l'arbitrage mondial obligatoire, prétendaient déguiser leur opposition et fortifier leurs scrupules d'ordre constitutionnel, l'éminent délégué français, M. Renault répondait que la sentence arbitrale elle-même réclame d'ordinaire le vote de crédits législatifs et l'intervention des autres pouvoirs de l'Etat, et qu'à ce point de vue la situation de tous les contractants est celle de l'égalité. Cette nouvelle raison ne fait que fortifier celles que nous venons d'exposer.

Il en est de même d'une observation faite par le délégué américain M. Scott, au cours de la réponse faite par lui à M. Mérey, dans la première Commission, le 7 octobre 1907. « En dernière analyse, disait-il, quelle que soit « la forme de l'État, la question du compromis se résout,

« au point de vue du droit international, en une ques-
« tion de bonne foi. Toute puissance signataire d'une
« clause compromissoire s'y peut évidemment dérober,
« mais il n'y a nulle raison de supposer que l'organe lé-
« gislatif soit moins soucieux du respect des engagements
« pris que ne l'est l'organe exécutif, qu'un pays doté
« du régime parlementaire soit plus enclin à violer ses
« engagements, qu'un pays où la forme constitution-
« nelle revêt le caractère autocratique ».

Il importe beaucoup, pour résoudre pratiquement ces controverses sur le compromis, de tenir compte du fait que sa nécessité et des difficultés, sont en grande partie subordonnées aux dispositions du traité originaire qui stipule l'arbitrage. Si ce traité établit lui-même le tribunal, ou en permet l'institution sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours à la confection d'un nouvel accord, s'il accepte le tribunal de justice de La Haye (en supposant qu'on arrive à l'établir dans une forme permanente), le compromis perd une grande partie de son utilité. Il se peut aussi que l'on en confie l'élaboration au tribunal lui-même, et alors il devient encore plus simple. On peut même le supprimer, en adoptant dans le traité d'arbitrage lui-même la procédure établie par la Conférence de La Haye, et en présentant devant les juges internationaux, comme devant la justice interne, la demande de l'une des parties et les exceptions de l'autre. Nous aurons plus tard l'occasion de citer des traités récents où le compromis peut être absolument inutile.

109. — La délégation d'Allemagne avait soulevé certaines difficultés relativement aux effets de l'arbitrage obligatoire, que le Comité se mit en devoir de résoudre. Si l'on a recours à cette institution en matière d'Unions universelles ou de conventions entre trois ou plusieurs Puissances, quel sera le résultat dans le cas où l'arbitrage est proposé par deux d'entre elles; le sens du traité sera-t-il fixé pour toutes les puissances qui ont

participé au traité ou seulement pour celles qui sont parties au litige ? Un cas analogue se présente dans la législation intérieure, toutes les fois que plusieurs personnes concourent à un même contrat, avec des droits et des obligations identiques. Le comité préféra cependant adopter un système compliqué, plus conforme à l'intérêt commun des États qu'aux règles habituelles de la justice nationale.

Selon le système proposé, si tous les États signataires d'une convention sont parties à un litige qui se réfère à son interprétation, la sentence arbitrale aura la même force que la convention et sera obligatoire comme elle. Si au contraire le litige naît uniquement entre quelques-uns des États signataires, les parties en cause doivent en aviser les autres en temps utile, et ces dernières ont le droit d'intervenir au procès. La sentence arbitrale devra alors être communiquée aux Etats signataires non intervenants : si ceux-ci déclarent unanimement accepter l'interprétation portée par la sentence, cette interprétation sera obligatoire pour tous et aura la même valeur que la convention, sinon, la sentence n'aura d'efficacité que pour les parties en litige et pour les Puissances qui auront accepté expressément la décision des arbitres.

Le projet fixait également les formalités à observer pour faire constater l'adhésion à la sentence des États non partie au litige. Il contenait un paragraphe, que supprima la Commission, en vertu duquel le silence prolongé pendant une année devait être interprété comme une acceptation.

Le défaut capital de cette réglementation consiste dans l'assimilation de la sentence des arbitres au traité lui-même, ce qui lui donne, en quelque sorte, une force et une autorité quasi-législatives. Quand un tribunal quelconque, fût-ce la Cour suprême, dans un pays donné, résout les litiges entre particuliers et interprète des textes législatifs obscurs, la solution qu'il donne n'ajoute

pas à la force particulière de la chose jugée le pouvoir général d'une loi nouvelle et écrite. Elle sert tout au plus de précédent, et n'a point, même pour le tribunal qui a rendu la sentence, le pouvoir de faire jurisprudence, tant que des cas nouveaux, résolus d'une façon uniforme, ne lui ont pas donné une autorité évidente. Il est impossible que les sentences internationales produisent un résultat entièrement différent, et, dès le premier cas tranché, s'incorporent aux conventions qui font l'objet du litige. C'est là dénaturer la justice arbitrale.

110. — Le Comité adopta, lors de la première discussion du projet, un article ainsi libellé : « Il est entendu que les stipulations conventionnelles visées aux articles précédents, seront soumises à l'arbitrage sans réserves, en tant qu'elles se réfèrent à des engagements qui doivent être exécutés directement par les Gouvernements ou par leurs organes administratifs ». Cette disposition tendait à éviter que les droits des particuliers fussent soumis à un arbitrage international.

Cependant la rédaction n'était pas assez précise pour arriver à ce résultat. Il est aujourd'hui certain que devant un tribunal arbitral constitué pour les nations, les individus ne sauraient comparaître, sans quoi la juridiction arbitrale constituerait une nouvelle instance des juridictions intérieures. Ce qui n'empêche pas que l'interprétation divergente par leurs Gouvernements respectifs d'une disposition établissant des droits en faveur des particuliers ou réglementant leur activité juridique, ne soit soumise par les Gouvernements eux-mêmes à la décision d'arbitres. Le jugement de ceux-ci n'aura pas force rétroactive vis-à-vis des particuliers, mais il déterminera dorénavant pour les Gouvernements parties au litige le sens de la convention. Les particuliers, les départements administratifs et les tribunaux de chaque pays mesureront sa portée d'après le critérium qu'ils appliquent aux autres décisions interprétatives ou dé-

claratives qui lient d'ordinaire l'action gouvernementale.

111. — Afin de définir les relations de la justice intérieure et de la nouvelle justice internationale, le délégué de Serbie, M. Milovanovitch, proposa au Comité une autre rédaction de l'article antérieur qui en diffère sensiblement et suppose une hypothèse tout autre. Le Comité l'accepta à la majorité, et spécifia, dans un article du projet, que les sentences arbitrales, en tant qu'elles se référeraient aux questions qui ressortissent à la compétence de la juridiction nationale, n'auraient qu'une valeur impérative sans effet sur les décisions judiciaires antérieures.

Ce texte fit l'objet, dans la Commission, le 7 octobre 1907, d'un débat important. M. Asser, avec sa merveilleuse autorité, combattit le principe qui lui semblait défectueux et MM. Marschall et Streit utilisèrent habilement la division entre les partisans du projet du Comité pour compliquer la difficulté. C'est inutilement que M. Renault mit en lumière ce fait que l'arbitrage existait depuis longtemps sans avoir jamais occasionné de perturbations dans la justice nationale, et c'est inutilement que M. Drago définit la nature et le rôle de la justice intérieure.

L'article qui faisait l'objet du débat consacrait pour les tribunaux internes le système que nous avons esquissé dans le numéro précédent, en ce qui concerne les particuliers. La sentence des arbitres ne porte pas atteinte à la force de la chose jugée, elle ne révoque ni ne détruit les sentences antérieures. La question n'est pas de savoir quelles personnes elle affecte, mais de préciser ses effets pour l'avenir et de décider du moment où cet effet commence à se produire. La sentence a pour les gouvernements la valeur d'un éclaircissement ou d'une solution de leurs différends, et dès lors qu'elle est exécutoire, elle est pour les tribunaux intérieurs un élément de plus d'ap-

préciation de la portée du traité et de ses effets dans l'avenir.

Malgré cela, lorsque l'on passa au vote sur le texte primitif, repris par M. Beldiman, la suppression de l'article fut implicitement décidée par vingt-trois voix contre huit et douze abstentions.

112. — Des relations entre la sentence arbitrale et la législation intérieure, lorsque celle-là a pour objet des modifications de celle-ci, le projet du Comité ne dit rien. Il semble que ce cas doive être exclu de tout arbitrage, car il implique la question essentiellement politique de l'autorité et de la force du pouvoir législatif.

113. — En conséquence, et comme résultat des débats que nous avons exposés, la première commission vota un projet de convention sur l'arbitrage obligatoire, qui, dans l'ordre de ses dispositions, est le suivant :

« *Article premier*. — Les différends d'ordre juridique « et en premier lieu ceux relatifs à l'interprétation des « traités existant entre deux ou plusieurs des États con- « tractants qui viendraient désormais se produire entre « eux, et qui n'auraient pu être réglés par la voie diplo- « matique, seront soumis à l'arbitrage, à la condition « toutefois qu'ils ne mettent en cause ni les intérêts vi- « taux, ni l'indépendance ou l'honneur de l'un ou l'autre « desdits États, et qu'ils ne touchent pas aux intérêts « d'autres États ne participant pas au litige.

« *Art. 2*. — Il appartiendra à chacune des puissances « signataires d'apprécier si le différend qui se sera pro- « duit met en cause ses intérêts vitaux, son indépen- « dance ou son honneur, et, par conséquent est de « nature à être compris parmi ceux qui, d'après l'article « précédent, sont exceptés de l'arbitrage obligatoire.

« *Art. 3*. — Les hautes parties contractantes recon- « naissent que certains des différends visés à l'article 1er, « sont de nature à être soumis à l'arbitrage sans les « réserves mentionnées dans l'article 2.

« *Art. 4.* — Dans cet ordre d'idées, elles conviennent « de soumettre à l'arbitrage sans réserve, les différends « suivants :

« 1° Contestations concernant l'interprétation et l'ap« plication des stipulations conventionnelles relatives « aux matières suivantes :

« *a*) Assistance gratuite réciproque des malades indi« gents ;

« *b*) Protection ouvrière internationale des travail« leurs;

« *c*) Moyens de prévenir les collisions en mer;

« *d*) Poids et mesures;

« *e*) Naufrages de navires;

« *f*) Salaires et successions des marins décédés;

« *g*) Protection des œuvres littéraires et artistiques.

« 2° Réclamations pécuniaires du chef de dommages, « lorsque le principe de l'indemnité est reconnu par les « parties.

« *Art. 5.* — Les hautes parties contractantes décident « en outre d'annexer à la présente convention un proto« cole énumérant :

« 1° Les autres matières qui leur paraissent actuelle« ment susceptibles de faire l'objet d'une stipulation « d'arbitrage sans réserve;

« 2° Les puissances qui dès à présent contractent en« tre elles et sous condition de réciprocité cet engage« ment pour toutes ou partie de ces matières.

« Le protocole fixera également les conditions dans « lesquelles pourront être ajoutées les autres matières « reconnues par la suite comme pouvant faire l'objet de « stipulations d'arbitrage sans réserve, ainsi que les con« ditions dans lesquelles les puissances non signataires « seront admises à adhérer au présent accord.

« *Art. 6.* — Si tous les États signataires d'une con« vention visée par les articles 3 et 4 sont parties dans « un litige concernant l'interprétation de la conven-

« tion, le jugement arbitral aura la même valeur que la « convention elle-même et devra être également observé.

« Si au contraire le litige surgit entre quelques-uns seu« lement des États signataires, les parties en litige doi« vent avertir en temps utile les puissances signataires « qui ont le droit d'intervenir au procès.

« Le jugement arbitral sera communiqué aux États « signataires qui n'ont pas pris part au procès. Si ceux-ci « déclarent à l'unanimité accepter l'interprétation du « point en litige adoptée par la sentence arbitrale, cette « interprétation sera obligatoire pour tous et aura la « même valeur que la convention elle-même. Dans le « cas contraire, le jugement n'aura de valeur qu'entre « les parties en litige, ou pour les Puissances qui auront « formellement accepté la décision des arbitres.

« *Art. 7.* — La procédure à suivre pour constater « l'adhésion au principe établi par la sentence arbitrale « dans le cas visé par l'alinéa 3 de l'article précédent, « sera la suivante :

« S'il s'agit d'une convention établissant une Union « avec un bureau spécial, les parties qui ont pris part au « procès transmettront le texte de la sentence au bureau « spécial par l'intermédiaire de l'État dans le territoire « duquel le bureau a son siège. Le bureau rédigera le « texte de l'article de la convention conformément à la « sentence arbitrale et le communiquera par la même « voie aux Puissances signataires qui n'ont pas pris part « au procès. Si celles-ci acceptent à l'unanimité le texte « de l'article, le bureau constatera l'assentiment au « moyen d'un protocole qui sera transmis en copie « conforme à tous les États signataires.

« S'il ne s'agit pas d'une convention établissant une « Union avec un bureau spécial, lesdites fonctions du « bureau spécial seront exercées à cet égard par le bu« reau international de La Haye, par l'intermédiaire du « Gouvernement des Pays-Bas.

« Il est bien entendu que la présente stipulation ne « porte aucune atteinte aux clauses d'arbitrage déjà « contenues dans les traités existants.

« *Art. 8.* — Dans chaque cas particulier, les puissan- « ces signataires établiront un acte spécial (compromis) « conformément aux constitutions et aux lois respecti- « ves des puissances signataires, déterminant nettement « l'objet du litige, l'étendue des pouvoirs des arbitres, « la procédure, et les délais à observer en ce qui con- « cerne la constitution du tribunal arbitral.

« *Art. 9.* — Il est entendu que les stipulations rela- « tives à l'arbitrage qui figureraient dans les traités « déjà conclus ou qui seraient conclus dans l'avenir « resteront en vigueur ».

Nous ne croyons pas nécessaire de reproduire les deux artictes suivants, qui visent la ratification et la dénonciation de ce projet de convention.

114. — Le protocole visé à l'article 4 est ainsi conçu :

« *Article premier.* — Chaque Puissance signataire du « présent protocole accepte l'arbitrage sans réserve « pour celles des matières énumérées au tableau ci-an- « nexé qui sont indiquées par la lettre A, dans la colonne « portant son nom. Elle déclare contracter cet engage- « ment vis-à-vis de chacune des autres Puissances si- « gnataires dont la réciprocité à cet égard est de la même « manière signalée au tableau.

« *Art. 2.* — Chaque Puissance aura toujours la fa- « culté de notifier son acceptation de telles matières « énumérées au tableau pour lesquelles elle n'aura pas « préalablement accepté l'arbitrage sans réserve. A cette « fin elle s'adressera au Gouvernement des Pays-Bas « qui fera inscrire cette acceptation dans le tableau « et communiquera aussitôt le tableau ainsi complété « en copie conforme à toutes les Puissances signa- « taires.

« *Art. 3.* — Deux ou plusieurs Puissances signatai-

« res, agissant d'un commun accord pourront en outre « s'adresser au Gouvernement des Pays-Bas pour lui « demander d'ajouter au tableau des matières additionnelles pour lesquelles elles sont prêtes à accepter « l'arbitrage sans réserve. Ces matières additionnelles « seront inscrites au tableau dont le texte corrigé sera « aussitôt communiqué en copie conforme à toutes les « Puissances signataires.

« *Art. 4.* — Les Puissances non signataires sont admises à adhérer au présent protocole en notifiant au Gouvernement des Pays-Bas les matières inscrites au « tableau pour lesquelles elles sont prêtes à accepter « l'arbitrage sans réserve ».

115. — Soumis au vote dans son ensemble, le projet ci-dessus transcrit d'arbitrage obligatoire, fut approuvé en totalité par trente-deux votes contre neuf et trois abstentions : ces dernières furent celles de l'Italie, du Japon et du Luxembourg, les votes défavorables ceux de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie, de la Belgique, de la Bulgarie, de la Grèce, du Monténégro, de la Roumanie, de la Suisse et de la Turquie. Les trente-deux pays qui acceptèrent le projet sont : les États-Unis d'Amérique, la République Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Chine, la Colombie, Cuba, le Danemark, la République Dominicaine, l'Équateur, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, le Guatémala, Haïti, le Mexique, le Nicaragua, la Norvège, Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, la Perse, le Portugal, la Russie, le Salvador, la Serbie, le Siam, la Suède, l'Uruguay et le Vénézuéla.

116. — Les États qui formèrent la minorité s'opposèrent avec ténacité à ce que l'arbitrage obligatoire figurât dans les conventions de la Conférence et fût mentionné dans l'acte final. Une proposition de M. de Martens, ayant pour but de permettre aux nations qui s'étaient mises d'accord de l'accepter sous la forme d'acte

additionnel, ne put réunir l'assentiment général et dut être retirée par son auteur.

La délégation d'Autriche-Hongrie voulait que l'affaire fût laissée à l'étude des Gouvernements, qui, dans un délai fixé, auraient communiqué les résultats par eux obtenus. Cette proposition équivalait à laisser sans effet les votes précédemment obtenus, et à donner la victoire à une infime minorité ; elle fut repoussée dans la Commission, le 10 octobre 1907, par vingt-quatre voix contre quatorze et six abstentions.

117. — C'est alors que pour sortir de cette situation difficile et aboutir à une formule, le délégué italien, Comte Tornielli, proposa la résolution suivante :

« La Conférence, se conformant à l'esprit d'entente et « de concessions réciproques qui est l'esprit même de « ses délibérations, a arrêté la déclaration suivante, qui, « tout en réservant à chacune des Puissances représen- « tées le bénéfice de ses votes, leur permet à toutes « d'affirmer les principes qu'elles considèrent comme « unanimement reconnus;

« Elle est unanime :

« 1° A reconnaître le principe de l'arbitrage obliga- « toire;

« 2° A déclarer que certains différends, et notam- « ment ceux relatifs à l'interprétation et à l'application « des stipulations conventionnelles internationales, sont « susceptibles d'être soumis à l'arbitrage obligatoire sans « aucune restriction.

« Elle est unanime enfin à proclamer, que, s'il n'a pas « été donné de conclure dès maintenant une conven- « tion en ce sens, les divergences d'opinions qui se sont « manifestées n'ont pas dépassé les limites d'une con- « troverse juridique, et qu'en travaillant ici ensemble « pendant quatre mois, toutes les Puissances du monde, « non seulement ont appris à se comprendre et à se « rapprocher davantage, mais ont su dégager, au cours

« de cette longue collaboration, un sentiment très élevé « du bien commun de l'humanité ».

Cette résolution qui voile de généreuses pensées un échec lamentable, fut votée à l'unanimité moins trois abstentions, dans la séance plénière du 16 octobre 1907. Les trois nations abstentionnistes furent les États-Unis d'Amérique, le Japon et la Roumanie.

118. — Il convient cependant de signaler qu'un pas important fut fait en faveur de l'arbitrage obligatoire. Tandis que la Conférence discutait et étudiait toutes ces formules, deux Républiques d'Amérique, l'Argentine et le Mexique, s'entendaient à La Haye avec une nation européenne, le Royaume d'Italie, et signaient dans la salle des séanes de la Conférence de la Paix, le 18 septembre et le 16 octobre 1907, respectivement, des traités généraux d'arbitrage obligatoire, qui constituent le dernier progrès de l'institution et contiennent des innovations de grande importance.

Les deux traités diffèrent un peu dans les détails, le Mexique ayant excepté de l'obligation générale d'arbitrage les controverses, qui, au jugement de l'une quelconque des parties contractantes, affectent l'indépendance ou l'honneur national, tandis que l'Argentine ne vise que ceux qui touchent aux dispositions constitutionnelles en vigueur dans chacun des États contractants, et celles qui sont relatives à la nationalité des individus. Les deux traités spécifient que dans les questions qui, d'après la loi territoriale, sont de la compétence de l'autorité judiciaire, les parties contractantes n'ont le droit de soumettre le litige au jugement arbitral que lorsque les tribunaux locaux ont rendu un arrêt définitif.

Selon le traité argentin, doivent être soumis en tous les cas à l'arbitrage, les différends concernant l'interprétation et l'application d'un principe de droit international, ou des traités, présents ou futurs, entre les parties contractantes. Le Mexique soumet sans réserves

à l'arbitrage les controverses relatives aux questions suivantes : 1° Réclamations pécuniaires du chef de dommages et préjudices soufferts par l'un des États contractants ou par ses nationaux, à la suite d'actes illégaux ou d'omissions de la part de l'autre État contractant, de ses autorités publiques et de ses fonctionnaires; 2° Interprétation et application des stipulations qui se réfèrent à des matières d'ordre exclusivement juridique, administratif, économique, de commerce ou de navigation; 3° Déni de justice. Les deux traités contiennent une stipulation importante qui soumet à l'arbitrage le point de savoir si un cas donné rentre ou non parmi les cas spécifiés d'arbitrage obligatoire.

Les deux traités reconnaissent l'utilité d'un compromis spécial pour chaque cas litigieux, mais ils déclarent que, en l'absence de compromis, les arbitres jugeront sur la base des prétentions à eux soumises, et que le tribunal devra se référer aux dispositions de la convention de La Haye, du 29 juillet 1899.

Ces arbitres seront d'ordinaire au nombre de trois, dont deux nommés par chaque partie et le troisième par la Reine des Pays-Bas ou ses successeurs. Tous devront être pris sur la liste des membres du tribunal permanent de La Haye, en excluant les nationaux de chacune des parties ou ceux qui seraient domiciliés ou résidents sur leurs territoires. Aucun d'entre eux ne pourra agir comme tiers arbitre dans deux affaires successives.

Si les parties ne se mettent pas d'accord pour la constitution du tribunal, un seul arbitre, nommé par le souverain hollandais, tranchera le litige.

De cette façon, sans qu'il soit nécessaire de recourir à un tribunal permanent ni à un compromis spécial, la justice arbitrale fonctionnera entre l'Italie et les Républiques mexicaine et argentine. Chacun de ces États peut se trouver en face d'un jugement arbitral inéluctable, sans avoir eu pour sa part aucun acte positif à accom-

plir, et obligé par une sentence définitive sans avoir eu la possibilité d'y mettre obstacle ni pouvoir ensuite s'y soustraire. La justice internationale s'avance ainsi, rapide et sûre, sur le chemin frayé par la justice intérieure.

Ces traités, dont on peut dire qu'ils constituent le dernier mot en matière d'arbitrage, iront en se multipliant, et une nouvelle Conférence mondiale, plus heureuse que celle-ci, les convertira en règle universelle du droit des gens. A la Seconde Conférence de la Paix reste la gloire d'avoir mis en relief les progrès de cette idée, et groupé en sa faveur la grande majorité des nations.

SECTION IV

Réserves de certains États.

119. — Dès que l'on commença à discuter les problèmes de l'arbitrage, le Brésil, par la voix de M. Ruy Barbosa, fit la déclaration suivante : « Dans le cas où un accord s'établirait sur le principe de l'obligation appliqué à l'arbitrage international pour les conflits d'ordre juridique ou l'interprétation des traités, quelle que soit la formule adoptée, le Gouvernement des États-Unis de la République du Brésil déclare par avance, qu'il ne considère et ne considérera pas que ce principe puisse s'étendre à des litiges déjà pendants, mais seulement à ceux qui viendraient à naître postérieurement à l'adhésion par lui donnée le 15 juin 1907, à la première convention de la première Conférence de La Haye ».

120. — La délégation du Chili renouvela devant la première commission, le 7 octobre 1907, la réserve faite par son Gouvernement en signant la Convention de 1899 sur le règlement pacifique des conflits internationaux, et suivant laquelle l'article 17 de la dite convention ne saurait s'appliquer aux litiges ou questions antérieures à sa conclusion.



121.— Les États-Unis d'Amérique renouvelèrent également la déclaration déjà faite par eux en 1899 sous la forme suivante : « Rien de ce qui est contenu dans cette convention ne peut être interprété de façon à obliger les États-Unis d'Amérique à se départir de leur politique traditionnelle, en vertu de laquelle ils s'abstiennent d'intervenir, de s'ingérer ou de s'immiscer dans les questions politiques ou dans l'administration intérieure d'aucun État étranger. Il est bien entendu également que rien dans la Convention ne pourra être interprété comme impliquant un abandon par les États-Unis d'Amérique de leur attitude traditionnelle à l'égard des questions purement américaines ».

Le délégué américain M. Hill, lut ce manifeste à la neuvième séance plénière de la Conférence, le 16 octobre 1907.

122. — Quelques moments après, à la même séance, Turkhan Pacha prononça ces paroles : « La Délégation Ottomane déclare au nom de son gouvernement, qu'elle ne méconnaît pas l'heureuse influence que peuvent exercer les bons offices, la médiation, les commissions d'enquête et l'arbitrage sur le maintien des relations pacifiques entre les États ; toutefois, en donnant son adhésion à l'ensemble du projet, elle tient à établir qu'elle considère ces moyens comme devant rester purement facultatifs; elle ne saurait, en aucun cas, leur reconnaître un caractère obligatoire pouvant les rendre susceptibles d'aboutir directement ou indirectement à une intervention.

Le Gouvernement impérial entend rester seul juge des cas où il croira nécessaire de recourir à ces différents procédés ou de les accepter, sans que sa détermination sur ce point puisse être envisagée pour les États signataires comme un acte peu amical.

Il va de soi que jamais les moyens dont il s'agit, ne sauraient s'appliquer à des questions d'ordre intérieur ».

123. — Bien que l'une de ces réserves vise la totalité de la Convention sur le règlement pacifique des conflits internationaux que vota la Conférence et que nous insérons textuellement dans l'un des appendices de ce volume, nous l'avons rapportée ici parce que ce chapitre étudie l'essence même du lien arbitral. Ces réserves sont d'une certaine importance pour les nations qui les ont formulées, mais elles n'altèrent pas la teneur de la Convention, ni son efficacité, ni la généralité de son application.

CHAPITRE VI

DES TRIBUNAUX D'ARBITRAGE

124. — L'arbitrage international requiert des juges qui appliquent les règles de droit. L'organisation de la société internationale, que certains cherchent à réaliser dans des formes parallèles à celles de la vie interne, exigerait des tribunaux permanents. Il n'y a donc pas à s'étonner que depuis longtemps on ait vu surgir de nombreux projets plus ou moins pratiques pour obtenir ce résultat (1).

La première Conférence de La Haye, en 1899, ne put demeurer étrangère au mouvement d'opinion qu'avait fait naître cette idée, et plusieurs délégations projetèrent, sous diverses formes, d'organiser un tribunal permanent. L'opposition de certains États fit échouer le projet et l'on dut se contenter en définitive d'établir une liste de juges possibles, sur laquelle il appartiendrait de choisir ceux que l'organisation de tout arbitrage rend nécessaires.

Le problème fut à nouveau posé dans la seconde Conférence de 1907, et bien qu'au début la tendance se soit

(1) Voir entre autres Evans Derby : *International tribunals. A collection of the various schemes which have been propounded, and of instances of the nineteenth century.* London, 1904.

manifestée de créer définitivement un tribunal unique et perpétuellement en session, on songea vite à maintenir l'institution de 1899, en plaçant à côté d'elle, si possible, la nouvelle organisation projetée. Nous examinerons successivement ce que la Conférence tenta et réalisa dans l'une et l'autre direction.

SECTION I

Du tribunal permanent d'arbitrage.

125. — La Convention du 29 juillet 1899 sur le règlement pacifique des conflits internationaux consacrait à cet objet le chapitre second de son titre quatre. Les articles par lesquels il débutait, sous les numéros 20 et 21, sont aujourd'hui devenus, sans aucune modification de fond, les articles 41 et 42 de la Convention nouvelle. Selon ces textes, afin de faciliter le recours immédiat à l'arbitrage pour les différends internationaux qui n'auraient pu être aplanis par la voie diplomatique, les Puissances contractantes s'engagent à maintenir, tel que l'organisa la première Conférence de la Paix, le tribunal permanent d'arbitrage, accessible à toute époque et fonctionnant, sauf stipulation contraire des parties, selon les règles de procédure édictées par cette même convention.

Ce tribunal permanent aurait compétence pour tous les cas d'arbitrage, sauf lorsque les parties se mettraient d'accord pour établir une juridiction spéciale.

Le premier paragraphe de l'ancien article 25 fut transporté à l'article 43, qui déclare que le tribunal permanent résidera à La Haye.

126. — Le reste de cet article 43 est formé de l'ancien article 22, qui organise un bureau international comme greffe du tribunal permanent et comme intermédiaire pour les communications relatives à sa réunion, la garde de ses documents et la gestion des affaires ad-

ministratives. Les Puissances contractantes s'obligent à transmettre au Bureau, aussi vite que possible, une copie littérale et certifiée de toute stipulation d'arbitrage convenue entre elles, et de toute sentence arbitrale les concernant et rendue par des juridictions particulières. Elles s'engagent également à envoyer au Bureau les lois, règlements et documents garantissant de leur part l'exécution des sentences rendues par le tribunal.

127. — L'organisation dudit tribunal est ainsi réglée par l'ancien article 23.

Chaque Puissance contractante désigne au maximum quatre personnes, de compétence notoire dans les questions de droit international, jouissant de la plus haute considération morale et disposées à accepter les fonctions d'arbitre. Les personnes ainsi désignées doivent être inscrites comme membres du tribunal sur une liste que ce Bureau notifiera, ainsi que ses modifications ultérieures, aux Puissances contractantes.

Deux ou plusieurs Puissances peuvent s'entendre pour la désignation en commun d'un ou de plusieurs membres. La même personne peut être désignée par différentes Puissances. Les membres du tribunal sont nommés pour une période de six ans. Leur mandat peut être renouvelé. En cas de mort ou de démission d'un membre du tribunal, il doit être remplacé dans la forme établie pour sa nomination.

Le nouveau projet reproduit littéralement cette disposition, en ajoutant seulement à la fin que les remplaçants seront désignés pour une nouvelle période de six ans. De cette façon on peut établir une certaine permanence de la liste, qui ne s'épuisera probablement pas en une fois.

128. — Comment les juges seront-ils définitivement désignés ? Voici le système qui après avoir été discuté, fut introduit dans l'article 24, à titre transactionnel, en 1899.

Quand les Puissances signataires veulent s'adresser au tribunal permanent pour résoudre un différend né entre elles, le choix des arbitres appelés à constituer le tribunal doit se faire sur la liste générale des membres du tribunal permanent.

Faute d'accord immédiat des parties, l'on procède de la façon suivante : chacune des parties nomme deux arbitres et ceux-ci choisissent ensemble le cinquième. S'il y a ballottage, l'élection est confiée à une tierce Puissance désignée d'un commun accord par les parties. Si celles-ci ne sont pas d'accord, chacune d'elles désigne une Puissance différente, et l'élection du cinquième arbitre est faite d'accord par les Puissances ainsi désignées.

Une fois le tribunal constitué, les parties notifient au bureau leur décision de se soumettre à son jugement et les noms des arbitres. Le tribunal se réunit à la date fixée par les parties. Les membres du tribunal jouissent des privilèges et immunités diplomatiques dans l'exercice de leurs fonctions et hors de leurs pays.

De cet article sont sortis les articles 45 et 46 de la nouvelle convention, que l'on peut consulter à l'appendice, et qui, outre certains changements de détail, contiennent deux modifications importantes. La première consiste en ce que l'un seulement des arbitres nommés par chaque partie pourra être son national, ou être pris parmi les membres du tribunal désignés par elle. La seconde résout une difficulté non prévue en 1899. Elle veut que si les Puissances ne se sont pas mises d'accord dans un délai de deux mois pour désigner le cinquième arbitre, ce dernier soit tiré au sort. A cet effet, chacune des Puissances tierces choisira deux noms sur la liste des membres du tribunal permanent, à l'exclusion de ceux ayant la nationalité de l'une quelconque des parties en litige, ou désignés par elles pour faire partie de la liste.

129. — L'article 47 de la nouvelle convention, formé de l'ancien article 26, dit que le Bureau international

est autorisé à mettre ses locaux et son organisation à la disposition des Puissances contractantes pour le fonctionnement d'une juridiction quelconque d'arbitrage. Les litiges entre Puissances non contractantes ou entre celles-ci et les Puissances contractantes peuvent être soumis au tribunal permanent, en se conformant aux conditions prescrites par les règlements, si les parties sont d'accord pour recourir à cette juridiction.

130. — La Convention tant de fois citée de 1899 disait dans son article 27, qu'au cas où un conflit aigu serait sur le point de surgir entre deux ou plusieurs Puissances contractantes, les autres considéreraient comme un devoir de leur rappeler que le recours au tribunal permanent leur est ouvert. Elle déclarait en conséquence, qu'on ne devrait considérer que comme un acte amical le fait de rappeler aux parties en litige les dispositions sur l'arbitrage et de leur donner le conseil, dans l'intérêt de la paix, de s'adresser au tribunal permanent.

A ces dispositions, qui figurent aujourd'hui dans l'article 48, on ajouta, sur l'initiative du délégué du Pérou, M. Candamo, soutenu par un amendement chilien, deux paragraphes nouveaux. Ils ont pour objet, en cas de conflit entre deux Puissances, de permettre à l'une quelconque d'entre elles d'envoyer, en toute circonstance, au Bureau international, une note par laquelle elle se déclarerait prête à soumettre l'affaire à un arbitrage. Le Bureau doit porter immédiatement cette déclaration à la connaissance de l'autre Puissance.

Cette addition à l'article 48, chaleureusement appuyée avec l'enthousiasme qu'il montre habituellement pour les idées pacifiques, par le baron d'Estournelles de Constant, permettra aux offres d'arbitrage de revêtir un caractère public très favorable à leur acceptation. Elle constitue en outre une garantie de plus pour les nations faibles dans leurs rapports avec les fortes.

131. — A côté du tribunal permanent et du Bureau

international, l'article 28 de la convention de 1899 avait organisé un Conseil Administratif Permanent, composé des représentants diplomatiques à La Haye des Puissances signataires et du ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, son président. Ce conseil a la direction et la surveillance du Bureau international, notifie aux Puissances la constitution du tribunal et s'occupe de l'installer, approuve ses règlements intérieurs, décide toutes les questions administratives qui se réfèrent au fonctionnement dudit tribunal, nomme, suspend et distingue les fonctionnaires et employés du Bureau, fixe leur rétribution et leurs salaires et décide des dépenses générales. Il faut la présence de cinq membres pour que le Bureau délibère valablement et les décisions sont prises à la majorité des voix. Le conseil communique sans retard aux Puissances signataires les règlements qu'il adopte et leur transmet chaque année un rapport sur les travaux du tribunal, le fonctionnement des services administratifs et les dépenses.

Outre certaines différences de rédaction provenant de ce que, en 1899, il fallait organiser le Conseil et que maintenant il fonctionne, deux réformes ont été introduites dans cet article qui porte maintenant le numéro 49. Le quorum de cinq membres, nécessaire pour la réunion du conseil administratif, a été porté à neuf, en raison de l'augmentation du nombre des Puissances contractantes, et le rapport dudit conseil devra contenir dorénavant un résumé des conventions et des jugements arbitraux ainsi que des circonstances relatives à l'exécution de ces derniers, et qui sera communiqué au conseil, ainsi qu'il est dit dans l'article 43.

132. — L'article 50 actuel reproduit et complète l'ancien article 29 en ordonnant que les frais du Bureau soient partagés entre les Puissances signataires et adhérentes dans la proportion établie pour le Bureau international de l'Union postale universelle. Les frais affé-

rents aux Puissances adhérentes leur seront imputés à partir de la date de leur adhésion.

133. — Tous ces articles relatifs au tribunal permanent d'arbitrage furent unanimement approuvés par la Commission et par la Conférence.

Cependant, les deux derniers paragraphes de l'article 48 relatifs à la faculté réservée à une Puissance contractante de communiquur au Bureau international l'offre d'arbitrage qu'elle veut faire, pour la porter à la connaissance de la nation adverse, motivèrent au sein de la Commission les observations et la réserve expresse du Japon, de la Turquie, de la Grèce et de l'Autriche. Les paragraphes dont nous parlons furent approuvés par trente-quatre voix, contre sept et trois abstentions. Les votes négatifs furent ceux de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie, de la Belgique, du Japon, de la Roumanie, de la Suède et de la Turquie. Les abstentionnistes furent la Grèce, le Luxembourg et le Monténégro.

Dans la séance plénière du 16 octobre 1907, la Grèce retira les réserves par elle faites sur ces paragraphes, mais les délégations japonaise et turque les maintinrent expressément. Les autres articles furent approuvés à l'unanimité.

134. — Comme on peut le voir, les réformes introduites dans l'œuvre de 1899 n'ont pas une grande importance. Cette œuvre a produit jusqu'à présent ses fruits naturels sans difficulté aucune. Si le nombre des arbitrages soumis à ce tribunal depuis sa création n'a pas dépassé quatre, c'est dans des motifs étrangers au système lui-même qu'il en faut chercher la raison. Les Gouvernements ne le connaissant pas suffisamment n'y ont pas fréquemment eu recours. Une fois la glace rompue, les affaires viendront devant lui les unes après les autres et son avenir sera assuré.

On a dit à la Conférence avec un certain pessimisme, que le nom emphatique de tribunal permanent, cache

une institution qui n'a rien du tribunal ni de la permanence, et que lorsqu'un étranger arrivera au palais que l'on doit construire sur les magnifiques libéralités de M. Carnegie, s'il demande à voir les juges arbitraux on ne pourra lui fournir qu'une liste de candidats à la judicature, à moins qu'il n'y ait alors des arbitrages pendants. Pour que le visiteur ne rencontre qu'une salle de justice vide, il faudra qu'il n'y ait entre les nations aucun litige soumis à la juridiction arbitrale. Peut-être serait-il en ce cas plus fâcheux de lui montrer une série de juges ennuyés, et somnolant faute d'occupation.

Les jurisconsultes les plus éminents de l'Europe ont composé ce tribunal permanent lorsque la nécessité l'a requis, grâce au système ingénieux et sûr de 1899. La lecture de la liste, qui est un catalogue d'hommes en majeure partie remarquables, a facilité le choix d'arbitres en rappelant au moment opportun leurs noms et leurs mérites à la mémoire des parties en litige. Sans faire naître l'obligation de recourir à un tribunal déterminé, tout en évitant les difficultés que comporte son organisation, cette liste de juges apparaît toujours comme morte et fermée lorque l'on n'en a pas besoin, mais comme vivante et accessible lorsqu'il est nécessaire. Elle laisse aux États la liberté indispensable lorsqu'il s'agit de se soumettre à l'arbitrage, et leur ouvre, dans une position d'absolue égalité, les voies du droit, pour la solution de tous leurs litiges.

SECTION II

Du tribunal de justice arbitrale.

135. — L'idée de permanence matérielle et effective d'une juridiction internationale préoccupa toutefois suffisamment les chancelleries et les délégués pour engager les Russes et les Américains du Nord à soumet-

tre à la Commission des projets destinés à la réaliser.

Celui de Russie était très simple en la forme; il se bornait à un seul article, qui, d'ailleurs, touchait en même temps à d'autres questions, et dont la rédaction était la suivante :

« Les membres de la Cour permanente d'arbitrage se « réunissent tous les ans une fois à La Haye en séance « plénière.

« Ces réunions sont compétentes pour :

« 1) Élire par scrutin secret trois membres sur la liste « des arbitres qui, durant l'année suivante, devraient « être toujours prêts pour constituer immédiatement le « tribunal permanent d'arbitrage;

« 2) Prendre connaissance du compte rendu annuel « du Conseil administratif ainsi que du Bureau interna-« tional;

« 3) Exprimer l'avis de la Cour permanente d'arbitrage « sur les questions surgies pendant la marche de la pro-« cédure d'un tribunal d'arbitrage, ainsi que sur les « agissements du Conseil administratif et du Bureau « international;

« 4) Échanger leurs idées sur la marche de l'arbitrage « international en général.

« Les mêmes membres du tribunal permanent d'ar-« bitrage peuvent être réélus par la réunion susmen-« tionnée des membres de la Cour permanente d'arbi-« trage pour une nouvelle année de fonctionnement ».

136. — M. de Martens en développant cette proposition, le 1er août 1907, dit que le principe de la liberté absolue des Puissances pour l'élection des juges demeurait intact. On maintenait la liste des arbitres, mais de façon qu'ils pussent se reconnaître entre eux, et être, au moins en partie, à la disposition des nations.

Bien que le projet mentionnât trois membres pour former le tribunal permanent on pourrait porter ce nombre à cinq, sept ou neuf; c'était là une question de

détail. L'avantage du projet russe consistait pour lui en ce qu'il conservait les bases existantes de l'institution, pour construire sur elles un autre édifice mieux approprié aux justes exigences de la vie internationale.

L'idée suggérée par l'éminent délégué de Russie ne fut pas discutée. Le projet américain, plus radical, servit de base aux controverses dans le Comité et dans la Commission. Peut-être, si l'on fût parti d'une idée relativement modeste, telle que celle qui sert de fondement à la motion russe, eût-il été plus facile de se frayer un chemin vers une solution plus viable.

137. — Le projet des États-Unis d'Amérique est ainsi conçu :

I

« Une Cour permanente d'arbitrage devra être constituée, composée de quinze juges jouissant de la plus « haute considération morale et d'une compétence re- « connue dans les questions de droit international; eux « et leurs successeurs seront désignés de la manière « qui sera déterminée par cette Conférence, mais seront « ainsi choisis des différents pays pour que les différents « systèmes de lois et de procédure et les principaux « langages soient convenablement représentés dans le « personnel de la Cour; ils seront nommés pour. . . . . « ans, ou jusqu'à ce que leurs successeurs soient nom- « més et aient accepté.

II

« La Cour permanente siégera annuellement à La Haye « à une date spécifiée et demeurera en session aussi long- « temps qu'il sera nécessaire; elle élira ses propres offi- « ciers, et sauf ce qui est prescrit dans la Convention, « établira son propre règlement; toute décision sera vo- « tée à la majorité, et neuf membres constitueront un « quorum. Les juges seront d'un rang égal, jouiront de

« l'immunité diplomatique, et recevront un traitement
« suffisant pour leur permettre de se consacrer à la con-
« sidération des affaires qui seront portées devant eux.

III

« En aucun cas (à moins que les parties n'y consen-
« tent expressément) un juge ne prendra part à la con-
« sidération ou à la décision d'aucune affaire devant
« la Cour quand l'État auquel il appartient sera partie
« au procès.

IV

« La Cour permanente sera compétente pour con-
« naître et déterminer tous les cas impliquant des diffé-
« rends ayant un caractère international entre les États
« souverains, qui n'auraient pu être réglés par voie di-
« plomatique, et qui lui seraient soumis selon un accord
« entre les parties, soit à l'origine ou pour être revus ou
« revisés, ou pour déterminer les droits relatifs, devoirs
« ou obligations, d'après des arrêts, décisions ou senten-
« ces de commissions d'enquête et de tribunaux d'arbi-
« trage spécialement constitués.

V

« Les juges de la Cour permanente seront compé-
« tents pour agir comme juges sur toute commission
« d'enquête ou tribunal spécial d'arbitrage, qui pourra
« être constitué par toute Puissance pour l'appréciation
« de toute matière qui lui sera spécialement référée et
« qui devra être déterminée par elle.

VI

« La Cour permanente d'arbitrage actuelle pourrait,
« autant que possible, constituer la base de la Cour, en
« ayant égard à une représentation dans son sein des

« Puissances récemment signataires de la Convention « de 1899 ».

138. — Immédiatement deux grandes questions s'imposèrent à l'esprit des délégués, lors de la présentation de ce projet. Quel allait être le sort du tribunal créé par la Convention de 1899? Comment allait-on procéder à la nomination des dix-sept juges nouveaux? C'est avec une véritable impatience que l'on attendait les paroles toujours éloquentes que prononça pour expliquer le projet M. Choate, le délégué nord-américain, dans la première sous-commission de la première commission. Mais son discours ne fut peut-être pas très explicite sur tous les points. Il termina bien en disant que le tribunal nouveau ne détruirait pas, mais *suppléerait* le tribunal actuel établi par la Conférence de 1899, et dissipa ainsi en partie les craintes qui s'étaient fait jour, mais, à l'autre point de vue, il se borna à prononcer ces phrases un peu énigmatiques : « Les juges doivent être choisis par « les nations selon le système établi par cette Confé- « rence de façon que les nations, puissantes et faibles, « sans distinction prennent part à leur nomination. Ainsi « ils viendront de pays différents en nombre suffisant « pour assurer une représentation équitable à tous les « systèmes divers de droit et de procédure, aux langues « principales du monde, et à tous les grands intérêts « humains de tous les États : ils devront être nommés « pour un terme fixe à déterminer par la Conférence et « conserver leurs places jusqu'à la nomination de leurs « successeurs, d'après le système adopté par la Confé- « rence ».

L'habile délégué technique américain, M. Scott, prit aussitôt après la parole, et se montra un peu plus précis sur ce point important. Voici les paroles qu'il prononça :

« Lorsqu'il s'agit de justice, il ne peut pas y avoir de « distinction, car tout État puissant ou faible a le même

« intérêt à ce que justice soit faite. Si donc on voulait « établir une Cour permanente en suivant les principes « du droit abstrait, chaque État y aurait nécessairement « *son* juge. Nous nous trouverions ainsi en présence « d'un tableau de juges, non d'une Cour. Si nous voulons « une Cour permanente, avec un nombre restreint de « juges, il nous faudra trouver un autre principe qui « puisse lui servir de base sans toutefois porter atteinte « au principe de l'égalité des droits et des intérêts.

« Cet autre principe existe heureusement. Bien que les « États soient égaux et qu'ils aient un égal intérêt à « la justice, il y a de grandes différences entre eux au « point de vue des intérêts matériels. Ceux-ci sont d'ail- « leurs sans relation avec la puissance des États : puis- « sance, au sens international du mot, veut dire force « physique, or, la force ni la faiblesse des États ne peu- « vent servir de base à une construction juridique.

« Mais tandis que les États ont, au point de vue abs- « trait, un égal intérêt à la justice, cet intérêt peut, au « point de vue concret, se manifester plus ou moins fré- « quemment. Les intérêts d'un État grand et peuplé « s'étendent fort loin, sont, en fait, universels, et c'est « surtout à leur occasion que naîtront vraisemblable- « ment les différends. Sans doute les procès ne suivent « pas dans une proportion mathématique le chiffre de la « population. Il y a cependant une relation étroite entre « la population, la richesse et l'industrie d'une part, et « de l'autre, les procès. Parmi les États de l'Union amé- « ricaine, les statistiques judiciaires de l'État de New- « York trahissent, en face de celles des cours du De- « laware ou du Rhode-Island, l'importance beaucoup « plus considérable des intérêts économiques du pre- « mier. Les recours aux tribunaux semblent y être la « règle, tandis que dans les deux plus petits États, ils pa- « raissent être l'exception. La pratique corrobore ici la « théorie, et si l'État de New-York a beaucoup plus de

« tribunaux que les deux autres, c'est simplement que « les besoins de sa population l'exigent.

« Un raisonnement identique peut être fait en ce qui « concerne la Cour internationale. Plus nombreuse sera « la population, plus importantes seront les affaires et « plus fréquemment aussi s'élèveront les conflits d'inté- « rêt. Une Cour internationale chargée de les résoudre « est aujourd'hui d'une nécessité tout aussi impérieuse « que les juridictions internes pour résoudre les conflits « nés entre les citoyens d'un pays. Les juridictions in- « ternes répondent à un besoin national. Ce même besoin « existe entre les nations et il faut pour y satisfaire une « juridiction internationale. Mais il n'est guère à croire « que les États accepteront de créer une Cour internatio- « nale et de subvenir à ses besoins, si leurs intérêts n'y « sont pas représentés et reconnus. Ces intérêts peuvent « cependant être très grands ou très petits. La difficulté « est de les estimer et de déterminer la représentation « à laquelle ils auront droit.

« L'on sait — et n'importe quel manuel élémentaire de « géographie en fournira la preuve, — que l'importance « des intérêts matériels va de pair avec celle de la popu- « lation. Celle-ci a des besoins que l'industrie et le com- « merce viennent satisfaire, en créant la richesse. Puis- « que l'industrie et la richesse suivent ainsi le mouve- « ment de population et que les cours de justice ont « pour but de résoudre les différends commerciaux et « civils qui sont dans une étroite relation avec ces élé- « ments matériels, il semble bien que la population « puisse être choisie comme base de la représentation. « Elle est aisément déterminable, d'ailleurs, et se pré- « sente comme un principe naturel, comme un fonde- « ment actuel et logique, sur lequel on peut édifier une « Cour de justice.

« Si l'on prend la population comme élément consti- « tutif d'une Cour internationale, il devient nécessaire de

« formuler clairement quel chiffre de population fournira l'unité de représentation. Si ce chiffre est petit, « les membres de la Cour seront très nombreux; s'il est « gros, le nombre des juges en sera proportionnellement « restreint. Il convient donc de prendre un moyen « terme, de façon que le personnel ne soit point assez « nombreux pour devenir d'un maniement incommode, « ni assez restreint póur laisser sans représentation « d'importants intérêts internationaux. Il semble qu'une « Cour composée de seize ou dix-sept juges serait à la « fois maniable et proportionnée aux besoins internationaux actuels. Quelle que soit, au surplus, l'unité de « représentation adoptée, un même État, si peuplé soit-il, ne devra jamais avoir plus d'un représentant à la « Cour. Les intérêts matériels et commerciaux trouveront néanmoins leur expression dans cette représentation nationale unique, parce qu'un État déterminé « doit toujours être considéré comme une unité.

« Ajoutons enfin, que pour rester fidèles à la concordance des intérêts matériels avec la population, il nous « faudra représenter tous les éléments combinés de la « population d'un même État, y compris l'élément colonial. Ce ne sont point, en effet, les seuls intérêts de la « métropole, mais aussi ceux des colonies qui pourront « être mis en question devant la Cour de justice ».

139. — Ces paroles et la proposition qu'elles défendaient produisirent au sein de la sous-commission, dans les séances des 1er et 3 août 1907, le résultat suivant. Tandis que les délégations d'Angleterre et d'Allemagne, comprenant le parti que l'on pouvait tirer de ces idées contre les intérêts politiques des Etats-Unis eux-mêmes et de l'Amérique tout entière, se déclarèrent expressément favorables au principe sur lequel la proposition nord-américaine était fondée, la Belgique et le Brésil se firent résolument les avocats du régime de 1899, et se proposèrent de démontrer qu'un tribunal obli-

gatoire et permanent était contraire à la nature même de l'arbitrage et aux fins qu'il poursuit.

Deux Républiques américaines, qui sans doute ne virent pas avec toute la clarté nécessaire la portée et les tendances de ce projet un peu obscur, proposèrent d'autres bases à l'organisation du tribunal permanent. L'une d'elles, l'Argentine, proposa de prendre comme base le chiffre du commerce extérieur, de préférence au nombre des habitants, pour la détermination du droit électoral des nations. Une autre, le Vénézuéla, penchait pour un nombre de juges égal pour les trois continents, l'Europe, l'Amérique et l'Asie.

La délégation de Haïti exprima ses doutes au sujet de la justice du procédé indiqué par M. Scott, et deux petites nations d'Europe, la Serbie et la Bulgarie, allant franchement aux sources de la difficulté, exprimèrent leur ferme conviction qu'il était absolument nécessaire que le tribunal arbitral permanent fût organisé en respectant le principe de l'égalité juridique de tous les États du monde.

Devant cette situation qui présageait la tempête, le premier délégué de France, M. Bourgeois, céda la présidence à M. de Beaufort, et avec son éloquence et son habileté ordinaires, essaya d'amener la question sur un terrain où l'on pût réaliser un accord au moins relatif.

140. — A la suite des paroles de conciliation de l'éminent homme d'État qui dirigeait les travaux de la première commission, on soumit au vote des délégués qui la composaient, non pas la proposition nord-américaine en soi, mais la possibilité de sa prise en considération. Il y avait là les représentants de quarante États, et on obtint vingt-huit voix favorables contre douze abstentions. Les États qui votèrent la prise en considération furent : l'Allemagne, les États-Unis d'Amérique, la République Argentine, le Brésil, la Bulgarie, le Chili, la Chine, la Colombie, Cuba, la République Dominicaine, la France, la

Grande-Bretagne, Haïti, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, le Monténégro, Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, la Perse, le Portugal, la Russie, le Salvador, l'Uruguay et le Vénézuéla. S'abstinrent : l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne. la Grèce, la Norvège, la Roumanie, la Serbie, le Siam, la Suède, la Suisse et la Turquie.

A la suite de ce vote le projet américain fut soumis à l'étude du Comité d'examen B de la première commission, première sous-commission.

141. — Aussitôt commencèrent à circuler diverses combinaisons et divers projets relatifs à la distribution des juges sur la base de la population, que la presse publia et commenta, et que l'on attribua à la délégation américaine. Comme nous avons l'intention de ne rien avancer dans ce livre qui n'ait revêtu dans la Conférence un caractère officiel et ne puisse être prouvé par l'examen de ses actes et de ses documents, nous laisserons entièrement de côté ces combinaisons.

Nous devons noter, toutefois, que prendre la population comme base du droit électoral pour un tribunal de justice, c'est tomber dans une erreur évidente de fait et de droit. La société internationale n'a pas d'autre population que les États, elle comprenait donc, à la Conférence de La Haye, quarante-quatre ou quarante-cinq unités. Décomposer l'État en ses éléments internes pour donner à l'un d'entre eux, la population, le territoire ou le commerce, une fonction ou une représentation internationale, c'est introduire dans le problème un élément hétérogène qui amène fatalement des solutions erronées.

Si l'on donne aux nations possédant une grande extension territoriale, un grand nombre d'habitants ou des relations commerciales étendues, un juge permanent et particulier, tandis que l'on réunit les autres États en groupes de deux ou quatre, de huit ou dix, pour l'élection

de juges communs, non seulement on crée une inégalité évidente, mais encore une impossibilité pratique d'arriver à une entente entre ces électeurs. Il faudra grouper les États voisins, ceux de même langue ou de mêmes croyances, ayant des intérêts communs et des relations fréquentes. Et comme ce sont ceux-là qui précisément sont le plus divisés sur les questions politiques, juridiques et économiques, et qui ont le plus souvent besoin de recourir entre eux à l'arbitrage, l'élection du juge commun constituera un nouveau motif de discordes. Certains États en arriveront à se déclarer la guerre à propos de l'élection pour le tribunal de la Paix.

Très curieux est l'argument que l'on tire de l'importance des intérêts matériels. Si à l'intérieur d'une société quelconque, dans un État où les classes sociales se trouvent le mieux caractérisées, on prétendait organiser les tribunaux en donnant une influence décisive dans la nomination des juges et la désignation directe de la majorité de ces juges, aux individus qui ont le plus de procès, il n'y aurait personne à prendre ce système au sérieux. Imagine-t-on un pays quelconque dans lequel les millionnaires, en raison de leurs propriétés ou de leurs industries, de leur capacité marchande ou autre, argueraient de la grande quantité de causes où ils peuvent se trouver partie, pour dire au reste de la population que dans un tribunal suprême de trois juges ils en doivent nommer deux et leurs adversaires possibles le troisième seulement?

C'est là pourtant ce qu'on cherche en prenant le nombre des habitants comme base du droit électoral entre les nations. On veut que les intérêts des États soient représentés et reconnus en raison de leur importance. On ne crée pas ainsi des tribunaux méritant le respect et la confiance publics. Il faut qu'ils soient étrangers à tout intérêt autre que celui de la justice, et à toute représen-

tation qui n'a pas pour base les principes fondamentaux du droit.

La fausseté du système saute aux yeux lorsque l'on analyse l'argument par lequel on prétend le justifier. Il est certain qu'une société demande d'autant plus de tribunaux qu'elle a plus de population et qu'elle fait plus de commerce. Mais que l'on cherche la nation la plus populeuse et la plus riche, et l'on verra immédiatement que le nombre des procès n'y est pas en relation avec celui des différends internationaux, et que ceux-ci ne naissent jamais entre ses propres ressortissants, mais entre elle et d'autres États ayant une population différente et un commerce distinct.

Bien plus, la statistique des arbitrages internationaux au siècle dernier, démontre qu'il y en a eu très peu entre les États grands et puissants : ou bien ceux-ci recourent à la guerre, ou bien ils se mettent d'accord par la voie diplomatique. Au contraire, les cas d'arbitrage sont nombreux entre les nations faibles, et ils se répètent dans les relations entre les petites et les grandes puissances. Si le nombre des litiges constituait la pierre de touche du droit électoral pour les juges internationaux, les nations qui ne sont pas de grandes Puissances se trouveraient favorisées. C'est une preuve évidente que cette base statistique ne peut être acceptée, et que les éléments de la vie interne ne sont applicables en aucune façon à la communauté juridique des nations.

142. — Ces inconvénients apparurent si clairement, et l'opinion générale pesa d'un tel poids dans l'esprit des délégations réunies à La Haye, que les partisans de la population prise comme base, battirent immédiatement en retraite. Après la séance du 1er août 1907, la proposition ne fut plus jamais reproduite. Lorsque le Comité d'examen B se réunit pour la première fois, treize jours plus tard, le projet nord-américain, dont la sous-commission avait été saisie, avait été retiré, et on lui en avait

substitué un autre que présentaient ensemble la délégation des États-Unis, celles d'Angleterre et d'Allemagne.

Ce projet ne prévoyait pas la distribution des juges ni la forme de leur nomination. Ces dispositions furent expliquées par M. Scott, quatre jours après, dans la séance du Comité, le 17 août 1907 : il ne les présentait pas comme une proposition définitive, mais une simple suggestion et une base pour les travaux.

Le nouveau projet ne persistait pas à grouper les petites nations pour l'élection d'un juge, mais pratiquement il aggravait la situation. Dans le tribunal nommé par tous les peuples de la terre, tous auraient eu une représentation continuelle, mais avec cette irritante inégalité que les uns auraient eu toujours un juge entier, tandis que d'autres n'auraient eu que la deuxième partie d'un juge. Mais, par contre, ce second projet, prenant pour base des périodes de douze années, donnait un juge permanent à chacune des huit nations suivantes : Allemagne, États-Unis d'Amérique, Autriche-Hongrie, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon et Russie. Trois nations qui présentent des différences considérables au point de vue de l'histoire, la population, le territoire, le commerce, l'Espagne, les Pays-Bas et la Turquie, auraient un juge pendant dix ans sur douze. Pour qu'il n'y eût pas continuité de fonctions pour ces trois États, l'Espagne n'aurait pas eu de juge la quatrième ni la dixième année, les Pays-Bas et la Turquie n'en auraient pas eu la sixième ni la douzième année. Favorisés en ce qui concerne le temps, l'intermittence ainsi établie devrait constituer un élément important au point de vue de la quantité d'influence morale et matérielle des différents arbitres.

Treize États ne devaient avoir de juge que pendant quatre ans sur douze, et avec la même discontinuité. C'étaient : l'Argentine, la Belgique, le Brésil, le Chili, la Chine, le Danemark, la Grèce, le Mexique, la Norvège, le

Portugal, la Roumanie, la Suède et la Suisse. Quatre, la Bulgarie, la Perse, la Serbie et le Siam, auraient été représentés deux ans, et les dix-huit États restants, dont seize sont des Républiques américaines, auraient nommé un juge au tribunal pour un an seulement sur les douze. Voici leurs noms : Bolivie, Colombie, Costa-Rica, Cuba, République Dominicaine, Équateur, Guatémala, Haïti, Honduras, Luxembourg, Monténégro, Nicaragua, Panama, Paraguay, Perse, Salvador, Uruguay et Vénézuéla.

143. — Contre ce projet, la délégation brésilienne s'éleva au sein du Comité avec énergie et persévérance, soutenue de l'appui d'une grande partie de l'Amérique et de plusieurs États d'Europe.

Nous insérons avec son préambule la motion présentée dans le Comité d'examen par M. Ruy Barbosa, car certains de ses arguments sont tellement clairs et indiscutables, qu'ils perdraient beaucoup de leur force à être résumés ou modifiés. La proposition qui les suit et qui constitue la partie la plus faible de ce travail, car elle donne lieu à des observations que nous aurons soin de mentionner un peu plus loin, fut présentée également comme base de discussion et non comme projet définitif. Voici le texte de ce document :

« Considérant que fixer tout d'abord, pour la Cour « permanente d'arbitrage, un nombre arbitraire de juges, « d'après une certaine idée admise *a priori* sur l'étendue « de ce nombre, pour tâcher d'y accommoder ensuite la « représentation de tous les États, c'est renverser les « termes nécessaires et inévitables de la question ;

« Considérant que cette inversion est d'autant moins « justifiable que l'on connaît exactement le nombre des « États à représenter à la Cour, et que l'on adopte pour « leur représentation un autre nombre inférieur à celui-« là ;

« Considérant qu'en intervertissant de cette façon les « termes inaltérables du problème, on s'arroge l'arbitre

« d'assigner aux différents États des représentations iné-
« gales dans cette Cour internationale;

« Considérant que dans la Convention pour le règlement
« pacifique des conflits internationaux, célébrée à La
« Haye le 29 juillet 1899, les Puissances signataires, entre
« lesquelles se trouvaient toutes celles d'Europe, ainsi que
« les États-Unis d'Amérique, le Mexique, la Chine et le
« Japon sont convenus de ce que les États contractants,
« n'importe quelle fût leur importance, auraient tous une
« représentation égale dans la Cour permanente d'arbi-
« trage;

« Considérant que dans l'adoption de cette base elles
« n'ont pas seulement fait un acte de volonté, mais en-
« core admis un principe dont il ne leur était pas possi-
« ble de s'écarter dans la composition d'un corps inter-
« national créé dans le but de juger les différends entre
« des États indépendants et souverains;

« Considérant donc qu'à plus forte raison ce principe,
« inévitable dans toute autre organisation d'une sembla-
« ble nature, s'impose d'une manière spécialement im-
« périeuse, lorsqu'il s'agit d'établir l'institution défini-
« tive, où les États mettent leur plus haute confiance
« pour le règlement juridique de leurs litiges;

« Considérant par conséquent, que l'on ne saurait s'é-
« loigner, dans la Cour en projet, de l'égalité de tous les
« États signataires, laquelle se garderait en assignant à
« chacun dans le corps le droit à une représentation en-
« tière et permanente;

« Considérant qu'aucun Gouvernement ne pourrait,
« même le voulût-il, renoncer à ce droit, qui affecte la
« souveraineté et, par suite, l'indépendance des États
« dans leurs rapports mutuels;

« Considérant que l'on n'observe pas ce principe, en
« permettant à chaque État de nommer un membre pour
« la Cour, s'il n'y doit siéger que pour un certain nombre
« d'années, distribué différemment entre les divers États

« d'après une gradation d'importance, qui n'a rien à « faire dans ce sujet, et qui, sensiblement partiale en « faveur de certains pays européens, ne répond pas à « la réalité évidente des faits ;

« Considérant qu'il est manifestement sophistique de « prétendre que de cette manière on satisfait à l'égalité « des États comme unités souveraines de droit public « international, et que l'on n'attente pas contre ce droit « en le soumettant à des simples conditions d'exercice ;

« Considérant que l'on ne soumet pas à des simples « conditions d'exercice un droit égal entre tous ceux « qui le possèdent, lorsque, pour quelques-uns, on le « borne à des périodes plus ou moins limitées, tandis « qu'on réserve aux autres le privilège de l'exercer con- « tinuellement ;

« Considérant donc qu'il faut maintenir, pour la Cour « en question, la même règle de l'égalité continuelle de « la représentation des États consacrée dans la conven- « tion de 1899 ;

« Considérant que, si l'on a invité à la deuxième Con- « férence de la Paix les États exclus de la première, ce « n'est pas pour les faire signer solennellement un acte « de diminution de leur souveraineté, en les réduisant « à une échelle de classification que les nations plus puis- « santes voudraient bien reconnaître ;

« Considérant que l'on ne sert pas aux intérêts de la « paix en créant entre les États, moyennant stipulation « contractuelle, des catégories de souveraineté, qui « humilient les uns au profit des autres, en sapant les « bases de l'existence de tous, et en proclamant, par une « étrange antilogie, le prédomaine juridique de la force « sur le droit ;

« Considérant que si l'on tient à asseoir la nouvelle Cour « sur de tels fondements, il vaut mieux de ne pas la « créer, d'autant plus que pour le règlement pacifique des « conflits internationaux les nations disposent de la Cour

« actuelle, ainsi que du droit, que cette Conférence leur « a reconnu, et qu'elle ne pourrait pas leur méconnaî- « tre, de recourir librement à d'autres arbitres;

« Considérant que ce droit une fois admis, il n'y a « aucun avantage à avoir deux Cours, l'une à côté « de l'autre, également considérées, comme perma- « nentes;

« Considérant que si le défaut capital dont on se plaint « dans la Cour actuelle, est le manque de véritable per- « manence, il serait bien plus pratique et plus utile de la « lui donner, en corrigeant cette imperfection réparable « que d'entreprendre cette duplication de la Cour arbi- « trale;

« Considérant qu'il n'est pas impossible d'aboutir à un « tel desideratum, en utilisant les éléments de la Cour « actuelle, pour la soumettre à une réforme qui lui « donne une autre consistance, et en même temps une « permanence réelle;

« Considérant que pour lui procurer la permanence, « il n'est nullement nécessaire que tous ses membres ré- « sident au siège de la Cour aux séances plénières de la- « quelle il faudrait plutôt un quorum minime, d'un quart, « par exemple, de la totalité des juges nommés; en stipu- « lant pour ce nombre de membres, à tour de rôle, le de- « voir de résidence dans un point quelconque d'Europe, « d'où ils puissent arriver à La Haye en vingt-quatre heu- « res, aussitôt convoqués;

« Considérant que sur cette base on devrait s'arrêter « au nombre de quinze juges, ou moins encore, ce qui « serait encore préférable, si le nombre total de juges « était inférieur à celui de la totalité des États signa- « taires;

« Considérant, en effet, conformément aux règles ad- « mises par la première Convention de 1899, que l'on de- « vrait reconnaître aux puissances signataires la faculté « de s'entendre pour la désignation en commun d'un ou

« de plusieurs membres, et, en outre permettre que le
« représentant déjà nommé d'un État puisse être adopté
« par d'autres :

« Considérant, de plus en plus, que le droit de repré-
« sentation dans la Cour serait volontaire, comme tous
« les droits, dans son exercice, que certains États proba-
« blement s'en abstiendraient et qu'en outre, pour l'exer-
« cer, il faudrait au préalable offrir des gages sûrs de
« l'accomplissement du devoir de payer les appointe-
« ments du juge nommé;

« Considérant que de cette sorte on pourrait arriver,
« pour les séances plénières de la Cour, à un effectif
« moins nombreux encore que celui résultant de la com-
« binaison stipulée dans le projet anglo-germano-améri-
« cain;

« Considérant qu'à cette réduction dans le quorum
« ordinaire les fonctions de la Cour gagneraient, non
« seulement en facilité et en prestesse, mais encore en
« suffisance et en capacité, car dans les corps judiciaires
« trop nombreux il y a toujours une tendance fâcheuse
« parmi leurs membres à se reposer les uns sur les au-
« tres, qui achève par réduire à une minorité minime
« ceux qui travaillent, étudient et font leur devoir en
« connaissance de cause;

« Considérant, de plus en plus que ce quorum même
« n'aurait à fonctionner que dans certains cas, lorsque
« les parties intéressées l'exigeraient, ou lorsqu'il y au-
« rait à résoudre certaines difficultés, car, en obéissant
« à l'essence même de l'arbitrage, dont on ne doit pas
« dénaturer le caractère, il faudrait assurer aux parties
« engagées dans le litige le droit d'élire dans le sein de la
« Cour le juge, ou les juges auxquels elles conviennent
« de soumettre le règlement de leurs controverses;

« La délégation du Brésil, d'accord avec les instruc-
« tions les plus précises de son Gouvernement ne sau-
« rait pas acquiescer à la proposition en débat et se permet

« d'offrir pour l'organisation d'un autre projet, les bases « suivantes :

I

« Pour la composition de la nouvelle Cour permanente « d'Arbitrage, chaque Puissance désignera, dans les con- « ditions stipulées par la Convention de 1899, une per- « sonne capable d'exercer dignement comme membre de « cette institution, les fonctions d'arbitre.

« Elle aura, en outre, le droit de nommer un sup- « pléant.

« Deux ou plusieurs Puissances peuvent s'entendre « pour la désignation en commun de leurs représentants « à la Cour.

« La même personne peut être désignée par des Puis- « sances différentes.

« Les Puissances signataires choisiront, autant qu'elles « puissent, leurs représentants dans la nouvelle Cour « d'entre ceux qui composent l'actuelle.

II

« Une fois la nouvelle Cour organisée, la Cour actuelle « cessera d'exister.

III

« Les personnes nommées siégeront pour neuf ans, ne « pouvant être destituées que dans les cas où, d'après la « législation du pays respectif, les magistrats inamovi- « bles perdent leur mandat.

IV

« Aucune Puissance ne pourra exercer son droit de « nomination qu'en s'engageant à payer les honoraires « du juge qu'elle aura à désigner, et en faisant le dépôt « chaque année, d'avance, dans les conditions que la « Convention fixera.

V

« Pour que la Cour délibère en séance plénière, il faut « au moins la présence d'un quart des membres nom- « més.

« Afin d'assurer cette possibilité, les membres nommés « seront partagés en trois groupes, d'après l'ordre alpha- « bétique des signatures de la convention.

« Les juges classifiés dans chacun de ces groupes sié- « geront à tour de rôle pendant trois ans, durant les- « quels ils seront tenus de fixer leur résidence dans un « point d'où ils puissent arriver à La Haye en vingt-qua- « tre heures à la première convocation télégraphique.

« Cependant tous les membres de la Cour ont le droit, « s'ils le veulent, de siéger toujours aux séances plénié- « res, bien qu'ils n'appartiennent pas au groupe y appelé « spécialement.

VI

« Les parties en conflit sont libres soit de soumettre « leur controverse à la Cour plénière, soit de choisir, pour « résoudre leur litige, dans le sein de la Cour le nombre « de juges qu'elles conviennent d'adopter.

VII

« La Cour sera convoquée en séance plénière, lorsqu'elle « aura à juger des litiges dont le règlement lui aurait « été confié par les parties, ou, dans les affaires par elles « soumises à un moindre nombre d'arbitres, lorsque ceux- « ci feront appel à la Cour plénière, dans le but de ré- « soudre une question suscitée entre eux pendant le juge- « ment de la cause.

VIII

« Pour compléter l'organisation de la Cour sur ces ba- « ses, on adoptera tout ce qui ne leur est pas contraire « et paraisse convenable d'adopter dans les dispositions « du projet anglo-germano-américain ».

144. — Si l'on compare les deux projets que nous venons de rapporter dans les précédents numéros, on observera qu'ils diffèrent quant à l'exercice du droit de nommer les juges du tribunal permanent, mais qu'ils sont dominés par des préoccupations communes, à moins que le second n'ait voulu, pour augmenter ses chances de succès, ne s'éloigner que le moins possible du premier.

Tous deux en effet prennent comme point de départ la nomination temporaire des juges, sacrifiant ainsi la stabilité fondamentale de ces fonctions, et permettant l'ingérence critiquable des Gouvernements qui les nomment, résultat probable de l'amovibilité. Tous deux établissent également un système de rotation ou de tours, en vertu duquel une partie des juges doit rester inactive et peut-être se vouer à d'autres fonctions de la vie interne pendant plus de la moitié des sessions. Dans une semblable organisation peu propre à fortifier le prestige du tribunal permanent, disparaissent la considération de l'emploi, la sécurité de la vie matérielle et de l'avenir des états respectifs, l'indépendance de leurs facteurs de progrès et de leurs contingences intérieures.

Malgré la gravité de ces défauts, l'égalité de droit dans la nomination des juges et dans l'exercice de leurs fonctions absorba l'attention et forma le point central des discussions. A la protestation du Brésil sur ce point, se joignirent dans le Comité celles du Mexique et de la Perse. D'autres nations, la Roumanie et la Belgique, allant au fond du problème pour le trancher jusque dans ses racines, unirent leurs voix à celles que nous avons citées, et soutinrent au sein du Comité, avec plus ou moins de vivacité, qu'il n'était ni nécessaire, ni même peut-être utile de créer un nouveau tribunal permanent, et qu'il suffisait de maintenir, en le réformant sur certains points, celui qu'avait organisé la Convention de La Haye de 1899.

145. — Après un certain nombre de séances dans

lesquelles le Comité d'examen discuta la question amplement et à plusieurs reprises, un sous-comité fut constitué pour l'étudier. Il se composait des huit premiers délégués de Russie, de France, des États-Unis, d'Allemagne, du Brésil, de l'Autriche, de l'Italie et de l'Angleterre. MM. Nelidow, Bourgeois, Choate, le baron Marschall, Ruy Barbosa, Merey, le comte Tornielli et sir Edward Fry.

C'étaient les représentants des sept grandes puissances, à chacune desquelles le projet anglo-allemand-américain assignait un juge perpétuel et réellement permanent. En face d'eux l'ambassadeur du Brésil se trouvait seul à représenter les trente-cinq États amoindris et quelque peu humiliés dans le classement et la représentation internationale qui leur étaient réservés sur la liste des juges temporaires. Mais l'injustice de cette idée avait été mise en relief de telle sorte, l'avenir qui lui eût été réservé dans un vote de la Conférence était si clair, que M. de Nelidow en rendant compte au Comité d'examen des travaux du sous-comité, se borna, à la séance du 18 septembre 1907, à prononcer les paroles suivantes, qui ont tout le laconisme d'une épitaphe : « Le projet anglo-allemand-américain n'a pas été appuyé et le système de la rotation a été rejeté ».

Quels qu'aient pu être les motifs, sur lesquels d'ailleurs on ne donna ouvertement aucune explication, pour lesquels les grandes puissances adoptèrent cette solution, ce sera toujours un titre d'honneur pour elles que d'avoir abandonné *motu proprio*, dans un sous-comité qu'en fait elles monopolisaient, l'intention de dominer les petits États, sous les apparences d'établir une justice internationale, l'histoire ayant démontré qu'elles n'arriveraient jamais à les soumettre par la force.

146. — M. de Nelidow déclara également, dans la séance ci-dessus mentionnée, que le sous-comité avait examiné un système d'élection en vertu duquel les membres du tribunal de 1899 désigneraient parmi eux quinze

ou dix-sept juges qui composeraient le nouveau tribunal. Ce procédé souleva également des oppositions, et l'on objecta que tous les membres du tribunal de 1899 n'étaient pas des jurisconsultes, et ne présentaient pas les garanties indispensables pour cette mission.

Le sous-comité essaya de combiner les deux principes de l'élection et de la nomination. Il discuta la possibilité pour chaque Gouvernement de désigner quatre candidats de façon que les membres du tribunal actuellement existants pussent servir d'électeurs définitifs. Cette solution ne fut pas non plus acceptée, et le projet revint en son entier, pour ne pas dire complètement abandonné, au Comité d'examen.

147. — Là, M. Choate, dans la séance du 18 septembre 1907, proposa une solution nouvelle, dont le principal défaut était qu'elle venait trop tard.

La voici :

« I. — Chaque Puissance signataire aura la faculté de « nommer un juge, et un suppléant qualifié pour et dis- « posé à accepter de tels postes, et de transmettre les « noms au bureau international.

« II. — Le bureau établira d'après cela une liste de tous « les juges et suppléants proposés, avec indication des « nations les proposant, et la transmettra à toutes les « Puissances signataires.

« III. — Chaque Puissance signataire signifiera au bu- « reau lesquels des juges et suppléants ainsi nommés elle « choisit, chaque nation votant pour quinze juges et « suppléants en même temps.

« IV. — Le bureau à la réception des listes ainsi votées « établira la liste des noms des quinze juges et des quinze « suppléants ayant reçu le plus grand nombre de votes.

« V. — Dans le cas d'une égalité de votes affectant la « réélection des quinze juges et des quinze suppléants, le « choix entre eux sera par un tirage au sort fait par le « bureau.

« VI. — En cas de vacance survenant dans un poste de « juge ou de suppléant, la vacance sera remplie par l'É- « tat qui l'avait proposé ».

148. — Après un échange d'observations, on mit aux voix dans le comité le principe de l'élection tel que le formulait la proposition nord-américaine. Le résultat fut le suivant : votèrent pour : les États-Unis de l'Amérique du Nord, le Pérou, la Grèce et la France ; votèrent contre : l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Brésil, le Portugal, l'Autriche, la Roumanie, la Belgique et la Russie. La nouvelle proposition américaine se trouvait donc rejetée à une grosse majorité.

149. — En présence de cette situation, les délégués anglais demandèrent au Comité qu'il se mît d'accord pour recommander à la commission l'acceptation du projet voté, que les Gouvernements pourraient mettre en vigueur lorsqu'ils arriveraient à s'entendre au sujet de l'élection des juges et de la constitution du tribunal.

Nombreux furent ceux qui combattirent, non sans raison, l'adoption définitive d'un projet décapité dont la rédaction même était sujette à varier selon les modifications apportées au système de nomination des juges. Pourtant la résolution proposée fut votée par le Comité, le 18 septembre, par huit États contre cinq et deux abstentions. La majorité était composée des Pays-Bas, de l'Almagne, de l'Angleterre, des États-Unis, de l'Italie, du Portugal, de la Russie et de la France. La Grèce, le Pérou le Brésil, la Roumanie et la Belgique votèrent contre, l'Autriche et le Luxembourg s'abstinrent.

150. — C'est dans ces conditions que cette affaire revint devant la première commission, le 10 octobre 1907. Celle-ci adopta l'ensemble du projet de tribunal permanent, sans aucune indication relative à son mode de constitution, par trente-huit voix contre trois, ces dernières étant celles de la Belgique, de la Roumanie et de

la Suisse. Trois autres États s'abstinrent : le Danemark, la Grèce et l'Uruguay.

Pendant le débat très court dont ce vote fut précédé, M. Beldiman fit certaines observations sur la faillite du projet et l'impossibilité d'avoir sur lui une opinion définitive tant que le point capital n'aurait pas été élucidé. Les délégations du Chili, de la République dominicaine, de Haïti, du Siam, et du Vénézuéla formulèrent des réserves explicites relativement à l'égalité des États dans la nomination des juges.

La résolution anglaise dont nous avons parlé au numéro précédent fut lue et adoptée par la commission sous la forme suivante : « La Conférence recommande aux « Puissances signataires l'adoption du projet voté par elle « pour l'établissement d'une cour de justice arbitrale et « sa mise en vigueur dès qu'un accord sera intervenu « sur le choix des juges et la constitution de la cour ».

151. — Le 16 du même mois, la Conférence eut à s'occuper de cet objet, sans que la commission se fût à nouveau réunie et que le comité ait eu l'occasion de modifier ses résolutions. La motion ci-dessus transcrite fut alors présentée sous cette forme : « La Conférence re- « commande aux Puissances signataires l'adoption du « projet ci-joint, pour l'établissement d'une cour de jus- « tice arbitrale et sa mise en vigueur dès qu'un accord « sera intervenu sur le choix des juges et la constitu- « tion de la cour ».

On supprimait ainsi l'affirmation que le projet avait été voté, et on ne soumettait pas ledit projet à la décision de la Conférence en séance plénière. C'était là une nouvelle cause de faiblesse au regard des gouvernements et de l'opinion du monde.

152. — Cette résolution inefficace et anodine réunit trente-six votes favorables, à l'encontre des abstentions de la Belgique, du Danemark, de la Grèce, de la Roumanie, de la Suède et de l'Uruguay.

Sur les trente-six votants, quinze nations formulèrent des réserves explicites sur la composition du tribunal permanent, afin de mettre en tout cas hors de cause le principe de l'égalité juridique des États. Ces nations furent les suivantes : le Mexique, le Brésil, la Colombie, le Salvador, la Perse, le Guatémala, Haïti, le Vénézuéla, le Paraguay, la République Dominicaine, Panama, l'Équateur, la Chine, la Bolivie, et le Nicaragua.

Si l'on ajoute ces quinze réserves aux six asbtentions, la résolution apparaît comme ayant obtenu l'assentiment absolu de vingt-trois États contre vingt et un. Cette faible majorité ne présente pas non plus une véritable force morale, car le premier délégué américain lui-même, M. Choate, avait expressément déclaré dans le Comité, le 5 septembre, qu'abandonner l'affaire aux Gouvernements ou à une autre Conférence, « constituerait une véritable banqueroute pour qui ne nourrit pas d'illusions, et conduirait pratiquement à l'enterrement du projet de tribunal permanent ». Ces déclarations, et certaines autres qui se produisirent au sein du Comité, permettent de penser que parmi ces vingt-trois votants favorables qui ne firent aucune réserve, la majorité obéissait à des considérations tirées de l'enthousiasme et de l'ardeur que trahit la résolution votée en faveur du projet.

153. — Faut-il regretter le résultat? Pour mieux dire, le tribunal permanent fait-il défaut, est-il d'une nécessité absolue? Sur son utilité, on ne peut concevoir aucun doute. Il faciliterait considérablement le recours à l'abitrage en supprimant les difficultés et les délais que nécessitent l'élection des juges, leur réunion et le fonctionnement du tribunal actuel, il préviendrait toutes les difficultés économiques auxquelles donne naissance l'augmentation continue de la rétribution donnée aux arbitres, en donnant un caractère périodique à cette dépense nouvelle et relativement petite de la justice internationale. Il rendrait enfin les arbitrages beaucoup plus fré-

quents, car ils deviendraient pour la diplomatie et les hommes d'État une solution de style, pour ainsi dire, et propre à éviter les ennuis, les pertes de temps et les complications.

Rien de tout cela cependant n'a une assez grande force pour que l'on puisse dire que la vie internationale est comme disloquée et tronquée, tant qu'il n'y a pas de tribunal de justice à sessions continues. Si sa juridiction doit être volontaire dans la majorité des cas qui lui seraient soumis, il existe dans la Convention de La Haye de 1899, aujourd'hui reproduite et ratifiée, et hors d'elle, des rouages suffisants pour le constituer dans chaque cas particulier. L'histoire déjà longue de l'arbitrage a pu enregistrer les succès pratiques et scientifiques dont elle s'enorgueillit aujourd'hui, sans avoir eu recours à cette institution, qui aurait peut-être constitué une entrave à son évolution. Le manque de confiance dans le tribunal permanent, le fait de ne pas avoir part à la nomination des juges ou de ne pas posséder de représentation constante dans son sein, aurait empêché de recourir à l'arbitrage dans un grand nombre de litiges qui aujourd'hui comptent parmi les titres de gloire de l'institution.

Peut-être la force obligatoire du jugement arbitral, que la Conférence ne s'est pas décidée à admettre, donnerait-elle au tribunal arbitral un caractère de plus grande nécessité. Si l'on s'entendait pour soumettre à l'arbitrage avant leur naissance certaines catégories de questions, moins les parties auraient à faire le jour où elles surgiraient, plus il serait facile de mettre à application la convention d'arbitrage obligatoire. Mais il ne faut pas oublier, d'une part, que l'arbitrage obligatoire peut fonctionner mécaniquement sans qu'il existe un tribunal continuellement en service; nous l'avons vu dans le précédent chapitre, à propos des traités de l'Italie avec le Mexique et l'Argentine. D'autre part, aux arguments pratiques qui battent en brèche l'idée de l'ar-

bitrage obligatoire, s'ajoute la résistance qu'on éprouverait à faire accepter des arbitres fixes en lesquels on n'aurait pas d'avance pleine et entière confiance.

Le tribunal permanent d'arbitrage constitue donc un progrès désirable mais non une nécessité inéluctable de la vie internationale contemporaine, et si on l'organise d'une façon défectueuse, on peut, au lieu de la servir, compromettre la cause de la justice entre États.

154. — Ainsi l'on s'explique facilement l'attitude qu'adoptèrent, en face du projet des États-Unis d'Amérique, les délégations d'un grand nombre des pays représentés à la Conférence. Elles se répandirent en éloges sur l'initiative nord-américaine, et préconisèrent hautement les avantages d'un tribunal aux sessions permanentes; mais, en termes plus ou moins explicites, elles posèrent cette condition préalable que sa juridiction ne fût pas obligatoire ni sa compétence nécessaire. Elles admirent la création d'un tribunal qui serait disposé, à propos de chaque instance, à administrer la justice, pourvu qu'on fût toujours libre et que l'on eût clairement le droit de ne l'utiliser jamais. Elles ne renonçaient pas à l'arbitrage, qui constitue une conquête désormais inaliénable de la civilisation moderne, mais prouvaient l'affection qu'elles avaient pour lui, en se réservant la faculté de se servir, en même temps que du tribunal projeté, de celui qu'a établi la Conférence de 1899, ou de tout autre susceptible d'être organisé pour chaque litige spécial.

Il ne faut pas attribuer uniquement à un sentiment de méfiance envers l'institution nouvelle cette attitude de la Conférence de La Haye. Sans nul doute, le mystère dont fut entouré le mode de désignation des juges et le retard apporté dans la commission et dans le comité à la publication de ce détail capital, contribuèrent beaucoup à faire naître l'inquiétude qu'une organisation si dissimulée ou si difficile ne fût ni commode, ni pratique, ni juste. Mais cette méfiance, qui transparaît dans tous les

débats, s'unissait à la conscience d'un principe inséparable de l'institution arbitrale : celui de la libre élection des juges.

Le tribunal permanent présente l'un des caractères du pouvoir judiciaire interne, et l'indépendance et l'égalité des nations excluent de leur communauté juridique une telle forme du pouvoir judiciaire international. La souveraineté de l'État ne s'oppose pas à ce qu'il soumette volontairement ses différends à l'arbitrage ; mais elle se trouve diminuée et rabaissée, si, hors de ses limites, il existe un organe judiciaire permanent qui puisse le citer devant lui et le juger. La société des États poursuit des fins entièrement distinctes de celles que comporte la vie nationale, et l'identité des formes des deux organismes serait en contradiction avec leurs fins différentes.

155. — Il convient de déduire de ce qui vient d'être exposé les deux principes fondamentaux qui, dans notre opinion, commandent de nos jours l'organisation d'un tribunal international permanent.

Avant tout, il importe beaucoup que le principe de l'égalité des États soit rigoureusement observé. Ce principe forme, depuis le traité de Westphalie de 1648, au point de vue pratique, et, au point de vue scientifique, depuis l'œuvre fondamentale de Grotius, la base de tous les actes internationaux qui révèlent ou mettent en œuvre la souveraineté extérieure. Il s'agit également là d'un élément essentiel de la justice, laquelle doit être au-dessus de tous ceux qu'il s'agit de juger, ou l'œuvre commune de tous ceux qui se soumettent à elle. Dès lors qu'un plaideur nomme les juges ou la majorité du tribunal, ou qu'il a voix prépondérante dans sa composition, ce tribunal manque de l'impartialité et ne peut inspirer le respect indispensables à la garantie de ses opérations ou à l'accomplissement volontaire de ses sentences.

Il est indubitable que le principe d'égalité juridique des États n'était pas respecté lorsqu'on se basait sur la popu-

lation ou le commerce qui sont des éléments intérieurs, ou lorsqu'on établissait un roulement entre les juges, de telle sorte que certaines nations auraient toujours eu un représentant, tandis que d'autres n'auraient été représentées que pendant huit années par siècle. Il n'y a aucun raisonnement qui soit capable de dissimuler sous le mot égalité une semblable différence.

Les grandes Puissances elles-mêmes ne durent pas se sentir satisfaites de cette rotation qu'en définitive elles condamnèrent. Les États-Unis, par exemple, auraient dû renoncer aux applications judiciaires de la doctrine de Monroë, devant un tribunal où prédominaient les principales nations du continent européen; ils auraient été, si leurs suggestions avaient triomphé, prisonniers et victimes de leur œuvre même. Ce que l'Angleterre a compris après avoir coopéré à l'institution d'un tribunal international des prises, dont l'organisation est non moins injuste et non moins arbitraire, l'Amérique du Nord l'aurait appris à ses dépens dans les premiers litiges internationaux jugés par ce tribunal de privilégiés. Et des situations semblables se seraient présentées pour les autres États qui aspirèrent ambitieusement et inconsidérément, à monopoliser la justice arbitrale.

156.— L'autre principe, non moins important, veut que la juridiction arbitrale soit volontaire en ce qui concerne le choix des juges. Que cela soit ou non de la nature de l'arbitrage, la condition actuelle de la société des nations oblige à s'y tenir. On tend, dans les relations particulières de divers États, à confier d'avance à un tiers connu et déterminé l'élection des juges ou du juge unique, lorsque les parties en litige ne sont pas parvenues à se mettre d'accord; mais il y a une grande différence entre ce système et une organisation permanente dont les origines, les tendances et les résultats sont totalement incertains au moment où on l'accepte.

157. — Si l'on ajoute à ce qui vient d'être dit, que les

juges du projet anglo-allemand-américain ne devaient pas être inamovibles ou nommés à vie, mais tout au plus pour une période de douze ans, et continuaient à entretenir, pendant leurs fonctions ou après, certaines relations avec les pays qui les nommaient, on comprend facilement l'opposition que dut rencontrer le projet au sein de la Conférence, dans la presse du monde entier, et dans l'opinion impartiale et désintéressée des professeurs et des jurisconsultes.

158. — La solution du problème est-elle impossible? Nous ne le pensons pas. On peut imaginer plusieurs combinaisons qui respectent intégralement les nécessités pratiques et théoriques auxquelles nous venons de faire allusion. Nous en signalerons deux à titre d'exemple et comme sujet d'étude.

Toutes deux partent du même point : chaque nation signataire élirait un juge au tribunal permanent et ce juge serait inamovible et responsable seulement devant le tribunal qui pourrait le juger tous ses membres réunis. Toute combinaison en vertu de laquelle différents États peuvent se concerter pour nommer un juge ou qui permet à une même personne d'obtenir simultanément ou successivement cette charge de plusieurs États, se fonde sur des considérations économiques d'une bien faible valeur pratique, favorise l'ambition d'accumuler les nominations, s'harmonise peu avec la permanence de la charge, quand les motifs sur lesquels reposent ces associations d'électeurs ne sont pas eux-mêmes permanents, peut enfin donner lieu à certaines inégalités de représentation et de prestige entre les membres du tribunal. Quant à limiter à un certain nombre d'années les fonctions du juge, c'est l'assujettir pour son avenir aux influences nationales, aussi bien dans le cas de réélection possible, qu'au cas où il serait obligé, de retour dans son pays, d'accepter une nouvelle fonction. En permettant aux pouvoirs internes de la nation qui le

désigne de se faire juges de son incapacité ou de ses fautes, on attente également en quelque façon à l'impartialité absolue et suprême que requièrent non seulement la nature de ses jugements, mais encore, dans une large mesure, le succès de la nouvelle institution.

Sur ces bases fondamentales, on pourrait internationaliser les juges, et créer une justice réellement internationale. Le sacrifice à faire par chaque État d'un traitement supplémentaire serait peu de chose en comparaison des avantages qu'en retireraient les nations et l'humanité.

159. — En supposant les juges nommés par les Puissances signataires, il y a deux façons d'organiser le tribunal. On pourrait considérer ce collège judiciaire comme une liste de jurés, sur laquelle on en tirererait au sort cinq, sept, neuf, etc., dans chaque cas particulier. Les nations intéressées auraient le droit, ce qui constitue une forme indirecte de l'élection, de récuser, sans donner de motif et pour des raisons de haute politique, les jurés tirés au sort, et l'on continuerait de cette façon jusqu'à ce que le tribunal soit constitué par le quorum minimum nécessaire. Il est bien difficile que sur quarante-cinq jurisconsultes éminents, dont chacun sort d'une nation différente, il n'en demeure pas cinq exempts de toute récusation des parties en litige. Les États qui soumettraient une question à l'arbitrage auraient également le droit de commencer par choisir les arbitres sur la liste, sans recourir au sort ni aux récusations.

160. — On pourrait également grouper par le sort les quarante-cinq juges en cinq sections, et distribuer ou tirer au sort entre elles, comme on le fait dans les tribunaux ordinaires des États, les affaires qui se présenteraient. Pour toutes les matières sans importance politique dont les ministres des Affaires étrangères se déchargeraient sur le tribunal permanent, ce procédé paraît pratique. Lorsque l'importance de la question débattue en nécessiterait un autre, les pays intéressés choisiraient une des

sections du tribunal, ou s'ils le préféraient un certain nombre de juges à leur choix, en les prenant parmi l'ensemble.

La justice des sentences, la promptitude et l'efficacité des résolutions, le fonctionnement constant du tribunal, augmenteraient le nombre des litiges qui lui seraient soumis et apporteraient avec soi la régularité dans la distribution du travail correspondant aux diverses sections. Comme toutes les œuvres humaines, le tribunal permanent doit conquérir la confiance générale qui ne s'acquiert qu'avec le temps et l'expérience.

161. — Si les chancelleries entreprennent sérieusement l'étude qu'on leur conseille, et que les gouvernements ne négligent pas la tâche que la seconde Conférence de la Paix a dû leur recommander, il est possible, et il serait désirable, qu'ils arrivent à une formule acceptable pour tous. Il ne faut pas s'imaginer l'obtenir utilement sur une autre base que celle de l'égalité juridique des États. Quand bien même les manœuvres politiques ou les pressions diplomatiques parviendraient à organiser un tribunal permanent qui serve d'instrument à une minorité puissante contre les justes revendications de la majorité des peuples contemporains, l'ambition des grandes Puissances n'aurait pas pour cela remporté une victoire. Le tribunal resterait désert et serait un organe sans fonctions. Au lieu d'avoir recours à lui par amour de la justice, on éviterait ses arrêts par crainte de l'oppression.

Comme une nouvelle formule d'organisation d'une juridiction permanente nécessitera des changements profonds dans le projet recommandé par la Conférence, nous ne nous appesantirons pas ici sur son étude. On pourra trouver ce projet dans l'un des appendices de cet ouvrage comme annexe à l'acte final de la Conférence.

CHAPITRE VII

DE LA PROCÉDURE ARBITRALE

---

162. — La réforme de la procédure arbitrale établie par la convention de 1899 sur le règlement pacifique des conflits internationaux, fut l'une des tâches confiées à la première commission. Il y avait à faire deux choses différentes : améliorer et développer autant que possible les accords de 1899, et établir une procédure rapide, simple et peu coûteuse pour les affaires qui, jusque-là, s'étaient trouvées exclues de cette solution par les délais, les complications et les débours nécessités par les règles anciennes. Ces deux tâches que nous examinons séparément, furent accomplies par un Comité présidé par M. Fusinato, le savant ministre italien.

163. — Pour exposer les réformes apportées sur ce point à la convention de 1899, nous suivrons l'ordre et la numérotation de ses articles, tout en rappelant le ou les numéros nouveaux qui leur correspondent à présent. Comme les deux textes sont insérés dans les appendices de cet ouvrage, il sera facile aux lecteurs de résoudre les doutes qui pourraient leur venir en les consultant immédiatement.

164. — Le premier de ces articles, l'article 30 de 1899, qui porte aujourd'hui le numéro 51, se borne à déclarer

que les Puissances signataires, dans le but de favoriser le développement de l'arbitrage, se sont mises d'accord sur un certain nombre de règles qui seront applicables à la procédure arbitrale si les parties n'en établissent pas d'autres. Cet article passa naturellement sans modifications ni débats.

165. — L'article 31 eut un destin différent. Selon le texte primitif, les Puissances qui avaient recours à l'arbitrage devaient signer un document spécial (compromis), par lequel seraient clairement définis et l'objet du litige, et l'étendue des pouvoirs donnés aux arbitres. Ce document comporte l'obligation pour les parties de se soumettre de bonne foi à la sentence arbitrale.

Deux amendements ou additions avaient été présentés à cet article, l'un allemand, l'autre russe. Le premier était ainsi conçu : « Si les Puissances signataires sont « convenues entre elles d'un arbitrage obligatoire qui « prévoit, pour chaque différend, un compromis, cha- « cune d'entre elles pourra, à défaut de stipulations con- « traires, avoir recours à l'entremise de la Cour perma- « nente de La Haye en vue de l'établissement d'un pareil « compromis dans le cas où elle n'aurait pas réussi à « amener une entente à ce sujet. Un pareil recours « n'aura pas lieu, si l'autre Puissance déclare qu'à son « avis le différend ne rentre pas dans la catégorie des « questions à soumettre à un arbitrage obligatoire.

« En cas de recours à la cour permanente de La Haye, « le compromis sera établi par une commission compo- « sée de cinq membres désignés de la manière suivante :

« Dans les quatre semaines qui suivent le recours, cha- « cune des deux parties aura à désigner un des membres « de la cour permanente et à s'adresser, en outre, à une « Puissance non intéressée pour que, de son côté, celle-ci « choisisse un autre membre dans les quatre semaines « suivantes, parmi les membres de la cour permanente qui « ont été nommés par elle. Dans un nouveau délai de qua-

« tre semaines les deux Puissances non intéressées s'a-
« dresseront de concert à une troisième Puissance non
« intéressée qui sera désignée, au besoin, par le sort,
« pour qu'elle choisisse, dans les quatre semaines qui
« suivent, le cinquième membre parmi les membres de
« la cour permanente qui ont été nommés par elle.

« La commission élira son président à la majorité abso-
« lue des suffrages parmi ses membres choisis par les Puis-
« sances non intéressées. Au besoin il y aura ballottage.

« En cas d'établissement du compromis par une com-
« mission, telle qu'elle est visée aux articles précédents,
« les membres de la commission choisis par les trois Puis-
« sances non intéressées formeront le tribunal d'arbi-
« trage. »

Sans reproduire ici les explications données par le Baron Marschall et M. Kriege au comité B et à la première sous-commission de la première commission à propos du tribunal permanent d'arbitrage, il suffit de dire que sa proposition répond au désir de voir s'accomplir les stipulations d'arbitrage sans que les difficultés viennent postérieurement en compromettre le succès. Après plusieurs objections du délégué anglais, M. Crowe, et une discussion entre MM. Kriege d'Oliveira et Lammasch à la séance du comité d'examen C du 9 septembre 1907, on soumit au vote dudit Comité l'application en principe du compromis forcé à tous les traités d'arbitrage obligatoire avec ou sans réserves, actuels ou futurs. Trois nations émirent un vote favorable : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et l'Italie; quatre un vote défavorable : les États-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne, la France, et la Belgique; le Portugal s'abstint.

166. — L'amendement russe sur l'article 31 était ainsi conçu : « Les Puissances en litige qui sont tombées d'accord
« pour soumettre leur conflit à la cour permanente d'ar-
« bitrage s'engagent à communiquer immédiatement
« après la signature du compromis, au bureau interna-

« tional cet acte, en le priant de prendre les mesures « nécessaires pour l'installation du tribunal d'arbitrage.

« Ces mêmes Puissances communiqueront sans délai « après le choix des arbitres, les noms de ceux-ci au Bu- « reau international qui, de son côté, est obligé de com- « muniquer sans délai aux arbitres nommés le compro- « mis signé et les noms des membres du tribunal d'ar- « bitrage qui vient d'être constitué ».

167. — Après discussion au sein du comité aux séances des 14 et 19 septembre 1907, et dans le comité d'examen A, le 1er octobre suivant, l'ancien article 31 fut remplacé par les trois suivants que nous transcrivons avec leur nouvelle numérotation.

Art. 52. — « Les Puissances qui recourent à l'arbitrage « signent un compromis dans lequel sont déterminés l'ob- « jet du litige, le délai de nomination des arbitres, la « forme, l'ordre et les délais dans lesquels la communica- « tion visée par l'article 63 devra être faite, et le mon- « tant de la somme que chaque partie aura à déposer à « titre d'avance pour les frais.

« Le compromis détermine également, s'il y a lieu, le « mode de nomination des arbitres, tous pouvoirs spé- « ciaux éventuels du tribunal, son siège, la langue dont « il fera usage et celles dont l'emploi sera autorisé devant « lui, et généralement toutes les conditions dont les par- « ties sont convenues.

Art. 53. — « La Cour permanente est compétente pour « l'établissement du compromis, si les parties sont d'ac- « cord pour s'en remettre à elle.

« Elle est également compétente, même si la demande « est faite seulement par l'une des parties, après qu'un « accord par la voie diplomatique a été vainement essayé « quand il s'agit :

« 1° D'un différend rentrant dans un traité d'arbitrage gé- « néral conclu ou renouvelé après la mise en vigueur de « cette convention et qui prévoit pour chaque différend un

« compromis et n'exclut pour l'établissement de ce der« nier ni explicitement ni implicitement la compétence « de la Cour. Toutefois, le recours à la Cour n'a pas lieu « si l'autre partie déclare qu'à son avis le différend n'ap« partient pas à la catégorie des différends à soumettre « à un arbirage obligatoire, à moins que le traité d'arbi« trage ne confère au tribunal arbitral le pouvoir de déci« der cette question préalable;

« 2° D'un différend provenant de dettes contractuelles « réclamées à une Puissance par une autre Puissance « comme dues à ses nationaux, et pour la solution du« quel l'offre d'arbitrage a été acceptée. Cette disposition « n'est pas applicable si l'acceptation a été subordonnée « à la condition que le compromis soit établi selon un « autre mode.

Art. 54. — « Dans les cas prévus par l'article précé« dent, le compromis sera établi par une Commission « composée de cinq membres désignés de la manière « prévue à l'article 45, alinéas 3 à 6.

« Le cinquième membre est de droit président de la « Commission ».

168. — Parmi ces articles, celui qui porte le numéro 53 fut l'objet de différentes réserves dans la première commission et ensuite au sein de la Conférence. La Suisse fit une réserve relative au paragraphe second, et le Brésil, la Grèce, le Japon, la Suisse et la Turquie, formulèrent les leurs sur l'article entier, sauf le premier paragraphe.

A bien examiner cet article 53, son texte nous paraît incorrect, sauf en ce qui se rapporte aux dettes contractuelles. La disposition en vertu de laquelle le compromis peut être rédigé par le tribunal à la demande de l'une des parties. n'est applicable qu'à des traités futurs et qui n'excluraient pas explicitement ou implicitement ladite faculté, et à condition encore que les deux parties soient d'accord pour considérer le cas comme rentrant parmi les cas d'arbitrage obligatoire. De cette façon, chaque

nation peut dorénavant librement accepter ou refuser le compromis obligatoire; elle prendra soin à l'avenir, dans ses traités internationaux. de voir s'il lui convient de se soumettre à ce système, et si ses textes constitutionnels le lui permettent.

Il est certain que bien que cela soit rare, des cas peuvent se présenter dans lesquels l'intérêt même des parties en litige les pousse à laisser au tribunal la rédaction du compromis. Dans cette hypothèse, l'application des articles dont nous nous occupons peut présenter une véritable utilité. Les nations en litige éviteront des sacrifices personnels d'amour-propre ou des difficultés de politique intérieure, et l'arbitrage se rapprochera de la justice ordinaire, puisque des questions dont la résolution est aujourd'hui laissée à l'accord des parties, viendront à être décidées par un tiers investi d'une autorité suffisante.

Le paragraphe 2 de l'article 53 n'est pas non plus rigoureusement coercitif. En subordonnant l'acceptation de l'arbitrage à la condition que le compromis se fasse d'une autre façon, on rend la disposition inapplicable. Mais on court ici le risque d'en venir à l'une des extrémités qu'entraîne la proposition formulée par le général Porter sur le recouvrement des dettes publiques (1). On a décidé que le fait pour le débiteur de rendre impossible l'élaboration du compromis rendait légitime l'emploi de la force. Quand les débiteurs se refuseront à le laisser rédiger par le tribunal d'arbitrage lui-même, les créanciers auront trop de propension à croire qu'ils peuvent recourir aux moyens coercitifs.

En principe l'État débiteur doit préférer que le tribunal établisse le compromis, s'il ne peut s'entendre diplomatiquement avec l'État créancier. D'ordinaire, étant donnée la portée de l'arbitrage dans la proposition américaine sur les dettes contractuelles, ce sera le débiteur qui pré-

(1) Voyez Chapitre III.

tendra augmenter la sphère d'activité des arbitres et le créancier qui s'y refusera, sauf le cas où il y aura force de chose jugée. Il est logique aussi que les tribunaux inclinent à donner à leur compétence l'étendue la plus large possible, et acccordent à l'État faible, contre lequel les réclamations s'élèvent, tous les moyens possibles de se défendre et d'éclairer les questions en litige. Entre un tribunal qui agit à la face du monde, au sein d'une nation intelligente, cultivée et de grande moralité publique et privée, et les manœuvres secrètes d'une chancellerie lointaine, les finesses ou les efforts intéressés d'individus isolés, que ne retient même pas la crainte de la presse dont le rôle est ici des plus importants, personne ne saurait hésiter.

La seule difficulté qui puisse empêcher de soumettre le compromis aux arbitres, seraient des principes constitutionnels exigeant nécessairement l'intervention d'un organe législatif; mais nous ne voulons pas insister sur ce point, et nous nous bornons à renvoyer à ce que nous avons déjà dit à ce sujet dans le chapitre V, à propos des traités d'arbitrage obligatoire.

169. — Pour terminer ces explications sur les articles 52 à 54 substitués à l'article 31 de la convention de 1899, il suffit d'indiquer que la Commission appelée à rédiger le compromis se constitue de la façon suivante : chaque partie nomme deux membres, dont l'un seulement peut être choisi parmi ses nationaux ou parmi les membres du tribunal de La Haye désignés par elle. Les arbitres ainsi réunis en choisissent un cinquième. S'ils ne s'accordent pas, le choix de ce dernier est confié à une tierce Puissance désignée d'un commun accord par les parties. Si celles-ci ne s'accordent pas encore sur ce choix, chacune des parties désigne une Puissance différente et l'élection est faite par ces dernières. Si ces deux Puissances ne parviennent pas non plus à se mettre d'accord dans le délai de deux mois, chacune d'elles présente deux candidats pris sur la liste des membres du tribunal permanent, lesquels ne

doivent pas avoir été désignés par les parties litigantes, ni avoir la nationalité d'aucune d'entre elles. Le sort détermine alors lequel des quatre candidats sera le cinquième arbitre.

Cette procédure est établie par les quatre derniers paragraphes de l'article 45, auquel se réfère l'article 54. Nous nous en sommes occupés dans le chapitre précédent.

170. — L'article 32 de la Convention de 1899 dit, dans son premier paragraphe, reproduit textuellement par l'article 55 actuel, que les fonctions arbitrales peuvent être confiées à un arbitre unique ou à plusieurs arbitres désignés librement par les parties en litige, ou choisi par elles parmi les membres du tribunal permanent d'arbitrage établi par la présente Convention. Il se préoccupe ensuite de déterminer la façon de constituer le tribunal, faute d'accord immédiat des parties. Le nouvel article 55 ne comporte point ces détails, et se borne à renvoyer à la procédure établie par les paragraphes 3 à 6 de l'article 45 que nous connaissons déjà.

171. — Les anciens articles 33 et 34, qui portent aujourd'hui respectivement les numéros 56 et 57, n'ont subi aucune modification. Ils disposent que la procédure arbitrale sera réglée par le souverain ou le chef d'État choisi comme arbitre, que le cinquième arbitre est de droit président du tribunal, et que, s'il n'y a pas de cinquième arbitre, le tribunal nomme son président.

La délégation russe avait proposé, pour des raisons pratiques que développa M. de Martens, que la nomination du président par le tribunal fût la règle, sauf le cas où l'accord prévoirait la présidence du cinquième arbitre. Cette modification ne fut pas acceptée, sans doute parce que l'on préféra que le tribunal fût présidé par celui de ses membres qui devait paraître réunir les plus grandes garanties d'impartialité.

172. — Les délégués allemands proposaient que le compromis une fois établi par la Commission dont parle

l'article 54, le tribunal d'arbitrage fût constitué par les membres désignés par les trois Puissances non intéressées. Mais d'une part, le désir de voir les tribunaux d'arbitrage composés normalement de cinq personnes, d'autre part le changement introduit dans le mode de nomination de la commission, empêchèrent l'acceptation de la proposition allemande et obligèrent à rédiger un nouvel article 58 ainsi conçu : « En cas d'établissement du compro- « mis par une Commission telle qu'elle est visée à l'arti- « cle 64, et sauf stipulation contraire la Commission elle- « même formera le Tribunal d'arbitrage ».

173. — L'article 35 de la Convention ancienne passa intégralement dans la nouvelle sous le numéro 59. En vertu de ce texte, en cas de mort, démission ou survenance d'un empêchement quelconque, l'arbitre qui ne pourrait accomplir ses fonctions serait remplacé dans la forme prévue pour sa nomination.

174. — Dans l'article 36, actuellement l'article 60, le comité d'examen introduisit un léger changement qui aboutit à la rédaction suivante : « A défaut de désigna- « tion par les parties, le tribunal siège à La Haye.

« Le tribunal ne peut siéger sur le territoire d'une « tierce Puissance, qu'avec l'assentiment de celle-ci.

« Le siège une fois fixé ne peut être changé par le tri- « bunal qu'avec l'assentiment des parties ».

175. — Les deux premiers paragraphes de l'article 37, qui porte aujourd'hui le numéro 62, demeurent intacts. En vertu de ces textes, les parties ont le droit de nommer des délégués ou des agents spéciaux pour leur servir d'intermédiaires vis-à-vis du tribunal, et de confier la défense de leurs droits et de leurs intérêts à des conseillers ou avocats choisis à cet effet.

Les délégations allemande et russe avaient demandé, afin d'écarter certaines difficultés nées au cours d'arbitrages passés, que les membres du tribunal permanent ne pussent exercer devant ce tribunal les fonctions de

délégués, agents ou avocats. L'amendement russe, que les États-Unis défendirent également avec tenacité devant le Comité, était radical, car il n'admettait aucune exception, tandis que la motion allemande autorisait les membres du tribunal permanent à remplir ces fonctions, lorsque ces membres auraient été nommés par la Puissance qui les avait désignés pour faire partie du tribunal.

Le 9 septembre, le Comité repoussa, par cinq voix contre une, la proposition russe alors soutenue par le délégué nord-américain, M. Scott, et incorpora définitivement au projet l'amendement allemand. On se fonda sur l'impossibilité qu'il y avait à priver un État, devant les tribunaux d'arbitrage, du secours et de l'appui de citoyens éminents, sous l'unique prétexte qu'il les avait auparavant couchés sur une liste de juges éventuels.

176. — L'article 38 de 1899, actuellement l'article 60, laissait au tribunal le choix de la langue. Les Allemands et les Russes proposèrent que le compromis réglât cette question. Sur l'initiative du délégué autrichien, M. Merey, cette règle fut inscrite dans l'article 52, et l'on consigna dans celui dont nous nous occupons présentement une formule transactionnelle, aux termes de laquelle si le compromis ne détermine point quel idiome on emploiera, c'est le tribunal qui en décide.

Cette solution est pratique et commode, car le choix des arbitres, et certaines autres circonstances feront parfois que les parties estimeront ou non opportun d'indiquer d'avance au tribunal la langue à employer dans les débats et dans la rédaction de la sentence.

177. — L'article 39 reçut le numéro 63 avec la nouvelle rédaction suivante : « La procédure arbitrale com-« prend en règle générale deux phases distinctes : l'ins-« truction écrite et les débats.

« L'instruction écrite consiste dans la communication « faite par les agents respectifs aux membres du tribunal « et à la partie adverse, des mémoires, des contre-mé-

« moires, et, au besoin, des répliques; les parties y joi-
« gnent toutes pièces et documents invoqués dans la
« cause. Cette communication aura lieu directement ou
« par l'intermédiaire du Bureau international, dans l'or-
« dre et dans les délais déterminés par le compromis.

« Les délais jugés par le compromis pourront être pro-
« longés de commun accord par les parties ou par le tri-
« bunal quand il le juge nécessaire pour arriver à une
« décision juste.

« Les débats consistent dans le développement oral
« des moyens des parties devant le tribunal ».

On a précisé avec la plus grande clarté les différentes phases d'une procédure ordinaire, en introduisant dans la Convention d'utiles indications transmises au Gouvernement hollandais par les arbitres ayant pris part à des jugements antérieurs.

178. — L'article 40, qui oblige à communiquer à une partie les documents présentés par l'autre, est reproduit dans l'article 64, lequel ajoute que la communication se fera par copie certifiée conforme.

179. — Le Comité, s'inspirant d'une proposition allemande à laquelle il apporte une utile exception, ajouta à la Convention l'article nouveau qui porte le numéro 65. En vertu de ce texte, le tribunal, sauf circonstances spéciales, ne doit pas se réunir tant que la période d'instruction n'est pas close. Cette règle motiva une réserve expresse de la part du délégué japonais, M. Tsudzuki, lorsqu'il en fut donné lecture dans la première commission, le 7 octobre 1907, mais le 16 du même mois, en séance plénière de la Conférence, le délégué japonais déclara retirer sa réserve. Dans aucun des deux cas il ne donna les raisons qui l'avaient motivée.

180. — On peut dire, à la rigueur, qu'aucun changement ne fut apporté aux articles 41 à 47. Ils disposent que le président dirigera les débats, lesquels ne seront publics qu'en vertu d'une décision du tribunal, prise avec l'as-

sentiment des parties. Lesdits débats devront être consignés dans des actes qui seuls serviront de preuve authentique, et qui seront rédigés par les secrétaires nommés par le président, lequel les signera avec l'un d'entre eux.

Une fois l'instruction terminée, le tribunal aura le droit de n'admettre aucun document que l'une des parties prétendrait lui soumettre, sans le consentement de l'autre, mais il pourra librement prendre en considération les pièces que lui signaleraient les agents ou conseillers des parties et en exiger présentation, sauf l'obligation d'en donner connaissance à l'adversaire. Le tribunal pourra également solliciter des agents des parties qu'ils lui fournissent les antécédents et explications nécessaires. S'ils s'y refusaient il le ferait constater par écrit.

Les agents et les conseillers des parties ont le droit de présenter oralement devant le tribunal toutes les allégations qu'ils jugeraient utiles à la défense de leur cause, comme de formuler des exceptions ou de soulever des incidents. Les décisions du tribunal sur ces deux points sont définitives et ne sauraient donner lieu à débats ultérieurs.

Les membres du tribunal ont le droit d'interroger les agents et conseillers des parties et de leur demander des explications sur les points douteux. Les questions soulevées et les observations faites par les membres du tribunal au cours des débats, ne peuvent être considérées comme l'expression des opinions du tribunal en général, ni de ses membres en particulier.

Les articles qui contiennent les dispositions sus-mentionnées, portent les numéros 66 à 72 dans le nouveau projet.

181. — Les articles 48 et 49 anciens, 73 et 74 actuels, donnèrent lieu à une retouche assez importante en ce qui concerne le premier d'entre eux, car elle élargit un peu la sphère d'action du tribunal. Celui-ci est autorisé : *a*) à

déterminer sa compétence, en interprétant le compromis et les divers traités que l'on peut invoquer en l'espèce, et en appliquant les principes du droit; *b*) à édicter des ordonnances de procédure pour la direction du procès, à déterminer les formes, l'ordre et les délais dans lesquels les parties devront prendre leurs conclusions finales, et à procéder à toutes les formalités que comporte l'administration des preuves.

182. — Ici furent intercalés deux articles. L'un d'eux, l'article 75, oblige les Puissances litigantes à fournir au tribunal, dans la plus large mesure qu'elles jugeront possible, tous les moyens nécessaires pour la décision du litige.

Le second, l'article 76, stipule que pour toutes les notifications qu'il aurait à faire sur le territoire d'une tierce Puissance contractante, le tribunal s'adressera directement au Gouvernement de cette Puissance. Il en sera de même pour les notifications ou moyens de preuve qui devraient être faites ou recherchés sur son territoire. La Puissance requise ne pourra refuser son concours, à moins qu'elle n'estime que la requête est de nature à porter atteinte à sa sécurité ou à sa souveraineté. Le tribunal conserve aussi la faculté de recourir à l'intermédiaire de la Puissance sur le territoire de laquelle il siège.

Ces deux dispositions sont analogues à celles qu'on avait adoptées, sur l'initiative anglo-française, pour les commissions d'enquête. Elles comblent une lacune de l'ancienne Convention, et facilitent dès à présent le fonctionnement des tribunaux d'arbitrage.

183. — Aucune innovation importante à signaler dans les articles 50 à 54, aujourd'hui rangés sous les numéros 77 à 81. Le caractère secret qu'ils attribuent expressément aux délibérations du tribunal et la prohibition des votes particuliers, sont le résultat du nouveau système, peut-être erroné, en vertu duquel les délibérations du tribunal doivent conserver aux yeux du public une unani-

mité constante, quoique factice, en même temps que disparaît toute signature qui n'est pas celle du président ou du greffier.

Conformément à la rédaction définitive, lorsque les agents et conseillers des parties auront mis en œuvre tous les éclaircissements et toutes les preuves qu'ils estimeront utiles à leur cause, le président déclarera que les débats sont clos.

Les délibérations du tribunal auront lieu à huis clos et demeureront secrètes. Les décisions seront prises à la majorité des voix. Les délégués japonais firent une réserve sur ces articles dans la commission, puis la retirèrent en séance plénière.

La sentence arbitrale élaborée par la majorité sera motivée. Elle mentionnera les noms des arbitres, et sera signée par le président et le greffier ou le secrétaire faisant fonctions de greffier. Elle sera lue en séance publique, les agents et les conseils des parties présents ou dûment appelés. La sentence, dûment prononcée et notifiée aux agents des parties, décide définitivement et sans appel de la contestation.

184. — Sur l'initiative de la délégation italienne, après un amendement développé par M. Lammasch, et malgré l'opinion contraire des délégués anglais, un article 83 fut ajouté en vertu duquel toute difficulté qui viendrait à surgir entre les parties au sujet de l'interprétation ou de l'exécution de la sentence arbitrale devrait être soumise à la décision du tribunal même qui l'a rendue, sauf stipulation contraire dans le compromis. La liberté que conservent les États au moment de la rédaction du compromis, évite les inconvénients que peut avoir cet article, et que contrebalancent les avantages qu'il présente. Il nous paraît constituer une arme à double tranchant dans les relations internationales, bien que très conforme aux règles générales de la procédure interne.

185. — L'article 52 de la Convention de 1899, littéralement conservé dans celle de 1907 sous le numéro 83, dit que les parties peuvent se réserver dans le compromis de demander la révision de la sentence arbitrale. Dans ce cas, et sauf stipulation contraire, la demande doit être adressée au tribunal qui a rendu la sentence. Elle ne peut être motivée que par la découverte d'un fait nouveau qui eût été de nature à exercer une influence décisive sur la sentence, et qui, lors de la clôture des débats, était inconnu du tribunal lui-même et de la partie qui a demandé la révision. La procédure de révision ne peut être ouverte que par une décision du tribunal constatant expressément l'existence du fait nouveau, lui reconnaissant les caractères prévus dans le paragraphe précédent, et déclarant à ce titre la demande recevable. Le compromis détermine le délai dans lequel la demande de révision doit être formée.

Malgré les grands efforts faits par l'illustre délégué de Russie, M. de Martens, pour obtenir la suppression de cet article, tous ses arguments tombèrent devant ce fait capital que la révision a pour origine une entente entre les parties, et qu'il n'y a aucun motif pour qu'on la leur interdise ou qu'on la leur rende par avance impraticable.

186. — Le seul fait d'avoir créé un arbitrage possible sans que les parties elles-mêmes rédigent ou passent un compromis, obligea à modifier légèrement la rédaction de l'article 56. Il se maintint sous le numéro 84, en la forme suivante :

« La sentence arbitrale n'est obligatoire que pour les « parties en litige. Lorsqu'il s'agit de l'interprétation « d'une Convention à laquelle ont participé d'autres Puis- « sances que les parties en litige, celles-ci avertissent en « temps utile toutes les Puissances signataires. Chacune « de ces Puissances a le droit d'intervenir au procès. Si « une ou plusieurs d'entre elles ont profité de cette fa-

« culté, l'interprétation contenue dans la sentence est « également obligatoire à leur égard ».

187. — L'article 85 reproduit sans modifications l'ancien article 57, selon le texte duquel chaque partie supporte ses propres frais, et, proportionnellement, ceux du tribunal.

Il ne vint heureusement à personne l'idée de parler de condamnation aux frais, ni de contribution aux dépenses communes, ni de peines pécuniaires, comme on le fit à propos du tribunal des prises.

188. — Cet aspect économique de l'arbitrage, tout ce que sa procédure comporte de dilatoire et de compliqué, sont parmi les motifs auxquels on attribue le peu de fréquence de son emploi. Il en est beaucoup qui pensent qu'une grande partie des difficultés sans importance qui encombrent aujourd'hui les chancelleries, trouveraient une solution rapide et prompte dans une procédure arbitrale rapide, simple et peu coûteuse.

S'inspirant de cette idée vraie en grande partie, les délégués français présentèrent un projet de Convention en huit articles qui comportait, outre une disposition générale se référant à la Convention de 1899 pour les cas non prévus, des règles sur l'organisation et la résidence du tribunal, la procédure et les frais.

Cette proposition ayant été soumise au Comité, qui la discuta et l'amenda, devint le chapitre IV de la convention sur le règlement pacifique des conflits internationaux, sous le titre général de : « Procédure sommaire d'arbitrage ». Les cinq articles sont ainsi conçus :

« *Art. 86.* — En vue de faciliter le fonctionnement de « la justice arbitrale, lorsqu'il s'agit de litiges de nature « à comporter une procédure sommaire, les Puissances « contractantes arrêtent les règles ci-après qui seront « suivies en l'absence de stipulations différentes et sous « réserve, le cas échéant, de l'application des dispositions « du chapitre III qui ne seraient pas contraires.

« *Art. 87.* — Chacune des parties en litige nomme un « arbitre. Les deux arbitres ainsi désignés choisissent un « surarbitre. S'ils ne tombent pas d'accord à ce sujet, « chacun présente deux candidats pris sur la liste géné- « rale des membres de la Cour permanente, en dehors « des membres indiqués par chacune des parties elles- « mêmes et n'étant les nationaux d'aucune d'elles. Le « sort détermine lequel des candidats ainsi présentés « sera le surarbitre.

« Le surarbitre préside le tribunal qui rend ses déci- « sions à la majorité des voix.

« *Art. 88.* — A défaut d'accord préalable le tribunal « fixe, dès qu'il est constitué, le délai dans lequel les « deux parties devront lui soumettre leurs mémoires « relatifs.

« *Art. 89.* — Chaque partie est représentée devant le « tribunal par un agent qui sert d'intermédiaire entre le « tribunal et le Gouvernement qui l'a désigné.

« *Art. 90.* — La procédure a lieu exclusivement par « écrit. Toutefois, chaque partie a le droit de demander « la comparution de témoins et d'experts. Le tribunal a, « de son côté, la faculté de demander des explications « orales aux agents des deux parties ainsi qu'aux experts « et aux témoins dont il juge la comparution utile ».

189. — A première vue, ce chapitre IV donne l'impression, non pas que l'on a établi une procédure sommaire, mais simplement qu'on a retracé sommairement, ce que le chapitre III expliquait déjà avec une plus grande quantité d'articles et un plus grand luxe de style. Il n'y a que deux modifications substantielles : la réduction du nombre des arbitres et la suppression du débat oral.

Il est certain que ce chapitre IV recevra d'autres Conférences le développement des germes qu'il contient, et qu'il évitera, au lieu de la supposer, l'application possible d'un grand nombre de dispositions du cha-

pitre III. La oi de procédure s'élargissant, la pratique procédurière se restreindra d'autant.

Nous ne voyons pas quels avantages il peut y avoir à faire par écrit toute la procédure. Rien n'abrège les procès, ne réduit les débours et les pertes de temps dans les procédures civiles et pénales, comme l'adoption de la forme orale pour l'instruction et les débats.

Un tribunal de trois arbitres, un agent de chaque partie, l'exposition verbale du cas et des prétentions respectives, la présentation simultanée, ou peu s'en faut, des documents et des preuves, l'examen oral contradictoire et immédiat des témoins et des experts et le jugement à bref délai contenant une exposition exacte des faits justificatifs et la déduction très simple des motifs de la décision, cela constituerait vraiment une procédure sommaire inspirée des leçons de la vie nationale interne, une solution économique et rapide de tous les différends qui s'éternisent aujourd'hui dans les chancelleries. La nature des affaires qui peuvent être abandonnées à cette juridiction sommaire ne requiert point les garanties, d'ailleurs discutables, d'une lente et coûteuse procédure écrite.

190. — Sans lésiner sur les éloges que mérite le travail consciencieux du comité présidé par M. Fusinato, en ce qui touche la procédure arbitrale, qu'il nous soit permis de faire une critique avant de terminer ce chapitre.

Nous n'arrivons pas à comprendre la force des raisons en vertu desquelles on a supprimé la mention des votes de la minorité dans les sentences arbitrales, et enlevé à cette minorité le droit de les motiver publiquement. Notre expérience particulière dans une pratique déjà fort longue du palais, nous autorise à dire que la puissance et le prestige des tribunaux ne sont ni affaiblis ni diminués du fait qu'un ou plusieurs dissidents publient et motivent leur opinion.

Dans la vie internationale les sentences arbitrales dictées par une majorité que l'on connaît, avec le vote également connu d'une minorité quelconque, loin de diminuer l'autorité de l'arbitrage ou le caractère obligatoire de la sentence, ont contribué à éviter des blessures profondes d'amour propre national, et à favoriser l'exécution des jugements.

D'autre part, la situation d'un homme éminent qui accepte la charge honorable de faire partie d'un tribunal arbitral devient fort désagréable en présence d'une sentence qu'il réprouve, s'il ne lui reste ni le droit de justifier son vote, ni celui de faire savoir son opinion. On le met dans l'alternative ou de rompre le secret des délibérations et de manquer à son devoir, ou de passer pour contraire à des intérêts peut-être vitaux de son propre pays, puisque son vote disparaît dans l'unanimité fictive d'une sentence acceptée par la majorité seulement.

La pratique future obligera à revenir ici sur ses pas, à reprendre le système libéral et juste de 1899. Personne ainsi n'aura à prendre à sa charge des actes et des opinions étrangères; dans la vie internationale, ainsi qu'il doit en être dans la vie interne, la conscience individuelle ne pourra se réfugier dans la résolution anonyme d'un groupe indéterminé. Il n'y a pas de vraie justice sans le sentiment et l'affirmation de la responsabilité individuelle des juges, et pour arriver à ce résultat il est évident qu'on a pris le mauvais chemin.

191. — Personne n'a posé les termes du problème, ni dans la Commission ni dans la Conférence; peut-être fût-ce parce que la fin des travaux approchait, et qu'on ne pouvait, pour de multiples raisons, prolonger les délibérations.

Ainsi, sauf les réserves que nous avons signalées à propos de l'article 53, et que la Grèce étendit logiquement aux articles 54 et 58 intimement liés avec lui, la

première Commission approuva à l'unanimité le 7 octobre 1907, et la Conférence plénière le 16 du même mois, les deux chapitres sur la procédure arbitrale, en même temps que toute la Convention relative à la solution pacifique des conflits internationaux, de laquelle ils faisaient partie. Comme nous l'avons dit déjà, et sauf la critique ci-dessus, il faut louer à la fois et le travail de révision et l'intention qu'on a eue d'alléger la procédure et de diminuer les frais pour faciliter l'accès de l'arbitrage international.

CHAPITRE VIII

DE LA DÉCLARATION DE GUERRE

192. — Bien que ce ne soit pas un problème nouveau des relations internationales que celui de la déclaration de guerre, de sa nécessité, de ses formes et de ses conditions, cette question acquit un relief particulier et suscita l'attention générale, au début des hostilités entre le Japon et la Russie en 1904 (1).

L'Institut de droit international le mit immédiatement à son ordre du jour, et elle servit de base à un échange de vues intéressant à tous les égards, à une discussion des plus importantes, lors de sa session de Gand, en septembre 1906. Le projet soumis aux délibérations se référait au droit positif actuel et au droit de l'avenir; il embrassait le double problème des relations entre belligérants et de la notification aux États neutres. Ce dernier aspect qui donna lieu à des difficultés considérables, fut laissé de côté à la fin des

(1) Sans pouvoir faire un résumé bibliographique, étranger au caractère du présent livre, nous citerons les travaux suivants en nous référant pour l'étude de cette question, aux traités généraux de droit international : Maurice : *Hostilities without declaration of war*, London 1883; Maurel : *De la déclaration de guerre*, Paris, 1907; et, tout spécialement, les travaux de M. Albéric Rollin pour l'Institut de droit international : *Annuaire*, tome 20, p. 64; tome 21, p. 27.

délibérations de l'Institut, qui adopta, dans la séance du 20 septembre 1906, par 32 votes contre 9 et une abstention, les résolutions suivantes :

« I. — Il est conforme aux exigences du droit interna-
« tional, à la loyauté que les nations se doivent dans leurs
« rapports mutuels, ainsi qu'à l'intérêt commun de tous
« les États, que les hostilités ne puissent commencer sans
« un avertissement préalable et non équivoque.

« II. — Cet avertissement peut avoir lieu soit sous la
« forme d'une déclaration de guerre pure et simple, soit
« sous la forme d'un ultimatum — dûment notifiés à l'ad-
« versaire par l'État qui veut commencer la guerre.

« III. — Les hostilités ne pourront commencer qu'a-
« près l'expiration d'un délai suffisant pour que la règle
« de l'avertissement préalable et non équivoque ne puisse
« être considérée comme éludée ».

193. — Le programme russe rangeait parmi les affaires dont la seconde Conférence de la Paix aurait à s'occuper, l'ouverture des hostilités, et la délégation de France présenta à la sous-commission compétente, le 29 juin 1907, un projet ainsi conçu :

« I. — Les Puissances contractantes reconnaissent que
« les hostilités entre elles ne doivent pas commencer
« sans un avertissement préalable et non équivoque, qui
« aura soit la forme d'une déclaration de guerre moti-
« vée, soit celle d'un ultimatum avec déclaration de guerre
« conditionnelle.

« II. — L'état de guerre devra être notifié sans retard
« aux Puissances neutres ».

Le général Amourel exposa au nom de la France les motifs de cette proposition. Il expliqua que l'ultimatum se suffit à lui-même, car il comporte un avertissement préalable et non équivoque ; il indique les concessions que l'on exige et le délai donné pour la réponse, délai dont l'expiration suppose le commencement de la lutte armée. Au contraire, quand la guerre éclate sans

ultimatum, il est nécessaire que l'une des parties notifie à l'autre sa résolution de combattre; et, en ce cas, il importe, selon l'opinion du délégué français, que la déclaration soit sans équivoque, précise et motivée.

Il ne lui sembla pas nécessaire de justifier la première de ces conditions. En ce qui concerne la seconde il expliqua clairement que l'avertissement devait précéder les hostilités, qui d'ailleurs pourraient commencer aussitôt la notification parvenue à l'adversaire, parce que les nécessités de la guerre moderne ne permettent d'imposer d'autres délais à qui se propose de prendre l'offensive, que ceux absolument indispensables pour que son adversaire sache qu'il se prépare à employer la force contre lui.

Quant à l'exigence de motiver la déclaration, elle lui paraissait facilement acceptable, parce que les Puissances ne se décidant à lutter que lorsqu'elles sont bien convaincues de leur droit, elles ne peuvent hésiter à le proclamer publiquement. Il est utile, en outre, que les raisons qui motivent la guerre parviennent à la connaissance des États étrangers au conflit qui vont en supporter les conséquences et qui seront mieux disposés, s'ils en connaissent les motifs de la guerre, à offrir leurs bons offices pour l'éviter ou pour y mettre un terme.

En ce qui touche à l'article 2, sa justification résidait dans l'intérêt des neutres et dans la nécessité de les mettre en position de remplir la mission que leur réservaient les articles 6 et 27 de la Convention du 28 juillet 1899.

194. — Les délégués de Hollande, présentèrent, conjointement avec la proposition française, un amendement que nous transcrivons ici :

« I. — Les Puissances contractantes reconnaissent que « les hostilités entre elles ne doivent commencer qu'au « moins 24 heures après qu'un avertissement non équivo-

« que, ayant la forme d'une déclaration de guerre moti-
« vée, ou d'un ultimatum avec déclaration de guerre con-
« ditionnelle, soit venu officiellement à la connaissance
« du Gouvernement de l'adversaire.

« II. — L'état de guerre devra être notifié sans retard
« aux Puissances neutres et ne commence, vis-à-vis
« d'elles, qu'après que la notification en est parvenue offi-
« ciellement à leur connaissance.

Ce paragraphe II de la proposition hollandaise fut modifié dans la séance du 5 juillet 1907, de la façon suivante : « L'état de guerre devra être notifié sans retard
« aux Puissances neutres, il ne pourra produire effet à
« leur égard qu'après réception d'une notification qui
« pourra être faite, même par voie télégraphique ».

D'autre part, la délégation de Belgique proposa dans la séance du 12 juillet 1907, un amendement ainsi conçu à l'article II de la proposition française :

« L'état de guerre devra être notifié aux Puissances
« neutres.

« Cette notification qui pourra être faite même par
« voie télégraphique, ne produira effet à leur égard que
« quarante-huit heures après sa réception ».

Le général den Beer Portugal allégua, pour appuyer le délai préalable au commencement des hostilités, que cela contribuerait à faciliter le désarmement, les nations n'ayant plus à se tenir constamment sur le pied de guerre pour parer à l'éventualité d'une surprise; que cela serait d'un grand intérêt pour les relations commerciales en leur évitant des accidents et des mécomptes imprévus; que ce délai était constamment stipulé dans les conventions d'armistice, nonobstant leur caractère militaire, et qu'il était nécessaire non seulement de supprimer les surprises, mais d'éviter que l'avertissement, par le vague des termes employés, ne devînt une simple formule de style.

La délégation de Russie ajouta, pour soutenir la men-

tion des vingt-quatre heures du projet hollandais, que la question du délai était intimement liée à celle de la relation entre les effectifs de paix et les effectifs de guerre, et qu'elle donnerait aux États neutres un temps précieux pour tenter de réconcilier les adversaires, et les amener à soumettre leurs différends au tribunal d'arbitrage de La Haye.

On fut d'ailleurs tout de suite d'accord pour déclarer très clairement que le délai, en ce qui concerne les neutres, ne pouvait laisser supposer qu'ils fussent autorisés à violer les devoirs de la neutralité après avoir reçu notification de la guerre, et qu'ils n'en pourraient profiter, dans aucune hypothèse, si ce n'est pour prendre en temps opportun les mesures que nécessite et qu'ordonne la stricte observation de leur neutralité.

195. — L'Allemagne, les États-Unis d'Amérique, l'Angleterre, la Chine, la Grèce, l'Italie et le Japon se manifestèrent plus ou moins explicitement en faveur de la proposition française, permettant ainsi de préjuger en quelque façon le résultat du vote qui donna les chiffres suivants.

L'amendement hollandais à l'article premier de la proposition française fut repoussé par 16 voix contre 13 et 5 abstentions, et la rédaction française fut adoptée avec deux votes contraires: ceux du Brésil et de la République dominicaine, et les abstentions de la Chine et de Cuba.

L'article second du projet français fut transmis avec les amendements, au comité de rédaction.

196. — L'abstention de la délégation cubaine eut pour motif principal l'exigence de motiver la déclaration de guerre. Ce n'est pas qu'elle mît en doute les avantages ou les bénéfices de ce système, mais la constitution de Cuba, semblable sur ce point à celle d'autres nations, réserve au congrès la faculté de déclarer la guerre, et il ne paraît ni naturel, ni acceptable qu'un traité international établisse la forme et les conditions dans lesquelles

le pouvoir législatif d'une nation doit exercer ses attributions privatives. M. Gonzalo de Quesada fit une déclaration en ce sens, à la séance du 13 juillet 1907.

Au cours d'une nouvelle étude de cette question le comité d'examen de la sous-commission compétente se mit d'accord pour déclarer, sur l'avis lumineusement exprimé par M. Renault, que les stipulations conventionnelles contenues dans le projet ne pouvaient en aucun cas affecter les organes législatifs internes en leurs décisions souveraines, mais avaient trait à la forme de la notification que le pouvoir exécutif doit faire à l'adversaire. Avec cet éclaircissement, on évitera certainement les difficultés qui auraient surgi dans plus d'un pays, au moment où il aurait fallu approuver législativement la convention.

197. — Le comité d'examen et de rédaction crut en outre nécessaire, — pour des motifs que nous apprécierons plus tard, en commentant les accords définitifs, — de prévoir le cas où les Puissances neutres n'auraient pas reçu, pour une cause quelconque, l'avis officiel du commencement des hostilités.

Ce comité, en vertu de ce que nous avons exposé, et à la suite des débats que nous avons retracés ainsi que de ses propres délibérations, soumit à la seconde Commission un projet de règlement sur l'ouverture des hostilités, ainsi rédigé :

« I. — Les Puissances contractantes reconnaissent que « les hostilités entre elles ne doivent pas commencer « sans un avis préalable et non équivoque qui aura soit « la forme d'une déclaration de guerre motivée soit celle « d'un ultimatum avec déclaration de guerre condition- « nelle.

« II. — L'état de guerre devra être notifié sans retard « aux Puissances neutres, et ne produira effet à leur égard « qu'après réception d'une notification qui pourra être « faite même par voie télégraphique.

« Il est du reste entendu que les Puissances neutres ne « pourront invoquer l'absence de notification s'il était éta- « bli d'une manière non douteuse qu'en fait elles con- « naissaient l'état de guerre ».

198. — La seconde Commission le 30 août 1907, et la Conférence en séance plénière le 7 septembre suivant, approuvèrent à l'unanimité et sans débats le projet que nous venons de transcrire. Cette transaction entre des tendances différentes maintenait le principe chevaleresque de l'avertissement préalable et non équivoque, sans établir de délai aucun, tout en adoptant en ce qui concernait les neutres un critérium éclectique.

199. — Il peut toutefois se présenter, lors de l'application de ces dispositions, certaines difficultés pratiques que le commentaire doit éclaircir. Tout d'abord, en ce qui touche les relations entre belligérants, un doute peut naître. Si l'État A envoie un ultimatum à l'État B, et lui donne, par exemple, une semaine pour accéder à ses prétentions, sous menace de lui déclarer la guerre, l'État B pourra-t-il, sans autres atermoiements, et dès le moment où il aura reçu l'ultimatum commencer les opérations militaires contre l'autre? Il semble que les motifs généraux qui ont inspiré la convention imposent à l'État B de communiquer ses intentions à l'État A.

Supposons, d'autre part, que l'on voie se reproduire ce qui s'est passé dans une guerre récente. L'État à qui l'ultimatum est adressé sait d'avance qu'il va lui être envoyé et remet ses passeports au ministre de l'autre Puissance, rendant ainsi naturellement impossible que l'ultimatum parvienne entre ses mains.

En ce cas, comme la nation qui se prépare à la guerre a fait tout ce qu'il était en son pouvoir pour accomplir les prescriptions du règlement de La Haye, il est évident qu'elle peut attaquer de suite, sans autres atermoiements ou considérations. Le pays attaqué est suffisamment averti de ce qui l'attend, pour qu'il ne puisse allé-

guer une surprise. Sa conduite rend la notification superflue, et doit en produire tous les effets. Nous serions d'un avis analogue, dans le cas où un État se refuserait à recevoir matériellement le document contenant la déclaration de guerre immédiate ou l'ultimatum avec déclaration conditionnelle.

200. — Plus délicat est le cas où les relations diplomatiques auraient été interrompues entre les futurs belligérants un certain temps avant le commencement des hostilités. Que faire alors pour se conformer à la nouvelle réglementation? Se servir d'une puissance tierce, ne serait ni pratique, ni opportun. Il vaut beaucoup mieux utiliser la voie télégraphique pour communiquer directement de Gouvernement à Gouvernement, car on ne peut pas logiquement objecter qu'en ce cas on rétablisse les communications interrompues, puisqu'il s'agit uniquement de marquer le début de l'interruption la plus grave qu'il puisse exister dans les relations internationales : la guerre.

201. — La forme adoptée par la convention en ce qui concerne la notification à faire aux neutres évite certains inconvénients qu'aurait suscités une rédaction moins flexible. Elle montre immédiatement que l'état de guerre existe pour les neutres vis-à-vis des deux belligérants, dès qu'ils en ont reçu la notification de l'un quelconque d'entre eux. Il serait absurde que les droits et devoirs que la neutralité crée à un État, commencent à une date différente vis-à-vis de chacun des adversaires. Lorsqu'une nation fait savoir aux autres qu'elle est en guerre, elle ne leur donne pas connaissance d'un fait unilatéral mais d'une situation réciproque qui en intéresse une autre ou d'autres en même temps qu'elle. Cette simple notification empêche les neutres de fournir à l'autre belligérant certains services, sans manquer à leurs devoirs vis-à-vis de celui qui leur a fait la notification. Il n'y a donc pas lieu d'envisager le non-accomplissement de cette formalité

par l'un des belligérants. Le dernier paragraphe de l'article 2 du projet, bien qu'il n'ait pas été écrit en vue de cette hypothèse, la comprend et y répond pleinement.

Il n'appartenait pas à une convention internationale de décider qui devait faire la notification au nom du pays belligérant, ni à qui elle devait être adressée dans l'État neutre. Bien que la situation de certaines colonies plus ou moins autonomes, fort éloignées des pouvoirs métropolitains, ait incidemment donné lieu à discussion, la décision de questions de ce genre dépend du droit interne politique et constitutionnel de chaque État. Il s'agit de décider quels sont à certains points de vue les représentants d'une nation, et c'est à la nation intéressée de répondre à ce sujet. D'ailleurs la variété des systèmes politiques rendrait difficile une réglementation internationale.

Il est possible qu'un État neutre n'entretienne pas de relations diplomatiques avec l'un des belligérants ou même avec aucun d'eux. C'est même là quelque chose de fréquent. Il n'est guère de conflit important qui n'ait coexisté avec l'existence de quelque nation neutre non encore reconnue, ou avec celle d'un Gouvernement se trouvant dans une situation identique. Quand il s'agit uniquement de peuples si éloignés les uns des autres qu'ils n'entretiennent pas de relations diplomatiques ou consulaires, la solution est aisée, car il n'y pas lieu de présumer qu'il naisse entre eux de conflits de neutralité. Ceux-ci d'ordinaire ont leur origine dans les relations fréquentes, et rien n'empêche, en ce cas exceptionnel comme en tant d'autres de diverse nature, qu'une simple dépêche télégraphique transmette la nouvelle de la guerre d'un bout du monde à l'autre.

Quand les relations sont réellement interrompues, le cas est plus grave, parce que même la simple communication télégraphique impliquerait la reconnaissance du nouvel État ou du nouveau gouvernement. Comme les

hostilités entre deux nations sont un événement public et notoire, dont le télégraphe et la presse répandent immédiatement de tous côtés les nouvelles, la difficulté se trouve résolue par une disposition déjà citée de la convention qui ne permet pas aux Puissances neutres d'invoquer l'absence de notification lorsqu'il est avéré d'une façon indubitable qu'elles connaissaient en fait l'état de guerre. Cette règle est également applicable au cas où l'un des belligérants, ou tous les deux, ne peuvent effectuer la notification par suite d'interruption ou de rupture des câbles ou des fils télégraphiques, ou de quelque autre accident analogue.

La convention ne prévoit pas le moment à partir duquel la notification de la guerre produit ses effets vis-à-vis des États neutres. Il aurait été nécessaire de distinguer entre la nation même, pour laquelle dès l'arrivée de la notification adressée à son Gouvernement naissent des devoirs et des droits internationaux, et les habitants du pays neutre, auxquels on ne peut d'ordinaire imposer les devoirs que suppose la neutralité, jusqu'à ce que se soit écoulé le temps nécessaire à ce que leur Gouvernement publie la notification reçue. En ce qui concerne les navires qui touchent dans un port neutre, la règle peut n'être pas exactement la même, surtout depuis que l'emploi très généralisé de la télégraphie sans fil est venu compliquer la situation. La convention a négligé ces distinctions, d'ailleurs compliquées en elles-mêmes, qui peut-être auraient compromis le succès unanime de ses dispositions fondamentales.

202. — Cette convention s'abstient également de déterminer les délais d'une façon concrète. Les nécessités d'ordre militaire s'opposent à ce qu'on les établisse dans les relations entre belligérants, et la nature de la neutralité s'y oppose en ce qui concerne les nations qui ne prennent pas part à la guerre. C'est déjà beaucoup d'avoir obtenu la stipulation d'une déclaration préalable

entre ceux qui se préparent à combattre. Les conditions des guerres futures détermineront la possibilité de réaliser des progrès plus considérables dans la voie qui vient d'être inaugurée. Pour l'instant, la réglementation adoptée fixe une pratique encore incertaine, et le droit international public substitue ses prescriptions écrites et concrètes à l'obscurité d'un problème dans lequel les précédents séculaires ne se distinguent que par leur variété et leurs contradictions.

Les règles nouvelles, dont nous avons placé l'étude dans cette partie du livre parce qu'elles se réfèrent sans distinction à la guerre terrestre ou maritime, et qu'elles contiennent des doctrines applicables aussi bien aux belligérants eux-mêmes qu'aux États neutres, constituent comme le premier chapitre de la codification du droit international public en temps de guerre, l'une des œuvres les plus importantes parmi celles auxquelles les deux Conférences de La Haye ont consacré leurs travaux.

CHAPITRE IX

LE DÉLAI DE FAVEUR

---

203. — La déclaration de guerre, dont nous avons traité dans le chapitre précédent, doit produire ses effets dès qu'elle est connue, mais il n'est pas juste que ceux qu'elle surprend dans un port neutre en supportent les conséquences, lorsqu'ils y sont entrés sous la sauvegarde et la garantie de l'état de paix.

C'est pourquoi, sans doute, certains traités internationaux inaugurèrent la pratique de fixer un délai plus ou moins long pendant lequel les navires surpris pas les hostilités dans un port ennemi pourraient sortir sans entraves et gagner, sans pouvoir être poursuivis ni capturés, un port national ou neutre.

Le fondement d'équité qui motive cette dérogation aux effets naturels du commencement de la lutte armée, détermine aussi sa persistance pendant toute la seconde moitié du XIX[e] siècle, au cours des différentes guerres auxquelles servirent de théâtre pendant cette période presque toutes les régions du globe. Pour donner à cette pratique le caractère de règle obligatoire, on la rangea parmi les sujets dont la seconde Conférence aurait à s'occuper, et son étude fut mise au programme de la quatrième commission.

204. — Les délégués de Russie, afin d'introduire cette question, présentèrent, le 10 juillet 1907, la proposition suivante :

I

« Dans le cas où un bâtiment de commerce d'un des « belligérants serait surpris par la guerre dans un port « d'un autre belligérant, celui-ci doit accorder à ce bâti- « ment un délai de faveur afin de lui permettre :

« d'achever son déchargement, ou le chargement des « marchandises qui ne constituent pas de contrebande de « guerre et de quitter librement le port et de gagner en « sécurité le port le plus rapproché de son pays d'origine « ou un port neutre.

II

« Un bâtiment de commerce qui sous force des circon- « stances indépendantes de lui n'aura pas pu quitter le « port ennemi pendant le délai de faveur indiqué ci-des- « sus, ou qui serait retenu dans un port de l'ennemi par « les autorités de celui-ci en vue des nécessités de la « guerre, ne peut être confisqué.

III

« Les bâtiments de commerce des belligérants, étant « surpris en mer par le commencement de la guerre, ne « peuvent être capturés s'ils ont quitté leur port d'origine « ou un autre port avant le commencement des hosti- « lités.

« Lorsque les circonstances militaires l'exigent, ces « bâtiments peuvent être retenus par l'ennemi pendant « un laps de temps, imposé par les nécessités de la « guerre.

« Après que ces bâtiments ont touché à un port de leur « pays ou à un port neutre, ils deviennent soumis aux lois « et coutumes de la guerre maritime.

IV

« Les bâtiments mentionnés ci-dessus, qui arriveront « dans un port ennemi, jouissent des délais et immuni- « tés indiqués dans les articles précédents ».

205. — La délégation hollandaise formula un amendement à cette proposition, plus restrictif en ce qui concernait le délai, car si elle laissait à chaque belligérant le droit de le fixer au début de la guerre, elle déclarait que ce délai ne pourrait jamais être moindre que cinq jours. D'un autre côté, elle stipulait dans un nouvel article que le délai pourrait être refusé aux navires marchands ennemis destinés par avance à être transformés en navires de guerre, à moins que le Gouvernement auquel ils appartiendraient ne s'obligeât à ne point effectuer ladite transformation pendant les hostilités.

206. — La délégation française formula ses idées sur la matière dans une motion, qui sans se mettre en opposition avec ces propositions, impliquait néanmoins des principes contraires. « Les navires de commerce ressortissant aux Puissances belligérantes, qui, à l'ouverture des hostilités, se trouveraient dans les ports ennemis, et ceux auxquels aucun délai de faveur ne serait accordé pour reprendre la mer, ne peuvent être confisqués.

Toutefois la sortie du port peut leur être refusée et ils sont alors sujets à réquisition, moyennant indemnité, conformément aux lois territoriales en vigueur ».

207. — Les débats, au sein de la commission, mirent immédiatement en relief le désaccord qui existait entre certaines Puissances maritimes, sur le caractère obligatoire du délai de faveur. Aucune ne le combattit ouvertement, mais l'Angleterre, le Japon, les États-Unis d'Amérique et la France, le mirent successivement en interdit.

M. Ottley insista sur la qualification de faveur, pour lui refuser l'entrée dans la catégorie des droits, il signala

les difficultés pratiques qu'entraînait son application, et déclara inadmissible toute règle absolue, donnant ses préférences à un système variant avec les circonstances, la frontière géographique et l'importance commerciale. M. Tsudzuki, au nom du Japon, se déclara d'accord avec la délégation anglaise, et soutint que les navires destinés à être transformés devaient être traités comme contrebande de guerre. M. Sperry, délégué naval des États-Unis, jugea également qu'il était très difficile de stipuler des délais dans une convention, étant donné que le droit dont il s'agissait devait être subordonné aux exigences de la lutte armée.

M. Renault convint de la difficulté de réglementer le délai et de le fixer par un accord international. Il qualifia d'intermédiaire la proposition française destinée, selon lui, à améliorer la pratique courante, et à concilier d'impérieuses exigences militaires avec le respect de la propriété privée. Il ne lui semblait guère facile non plus de convenir dans un traité de la classification des navires que le belligérant pourrait ou non retenir.

208. — Outre les propositions que nous avons mentionnées antérieurement, la Suède enprésenta une autre, transactionnelle, qui réduisait à un simple vœu la règle du délai de faveur, en maintenant pour le surplus la proposition russe. Cette dernière fut à son tour modifiée dans le but de faire du délai de faveur un droit véritable.

209. — Avec ces antécédents, et sans qu'il fût intervenu aucun vote lors des débats préliminaires devant la quatrième Commission, le problème fut posé devant le Comité d'examen où les discussions recommencèrent sur le caractère obligatoire de la règle. On alla aux voix; sur ce point la Suède s'abstint, l'Argentine, la France, l'Angleterre et le Japon votèrent contre, et les huit puissances suivantes donnèrent une opinion favorable, à savoir : l'Allemagne, les États-Unis d'Amérique, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Norvège. la Hollande, la

Russie et la Serbie. Le Comité discuta en outre le droit de réquisition, la condition des navires surpris par la guerre en haute mer, et le régime de ceux qui sont destinés à être transformés en navires de guerre.

210. — A la suite de ces débats, et grâce à de nombreuses transactions, le Comité formula un projet de règlement sur le régime des navires marchands ennemis au début des hostilités. Il est ainsi conçu :

ARTICLE 1.

« Lorsqu'un navire de commerce relevant d'une des « Puissances belligérantes se trouve au début des hosti- « lités dans un port ennemi, il est désirable qu'il lui « soit permis de sortir librement, immédiatement ou « après un délai de faveur suffisant, et de gagner direc- « tement, après avoir été muni d'un laisser-passer, son « port de destination ou tel autre port qui lui sera dé- « signé.

« Il en est de même du navire ayant quitté son dernier « port de départ avant le commencement de la guerre et « entrant dans un port ennemi dans l'ignorance des hos- « tilités.

ARTICLE 2.

« Le navire de commerce qui, par suite de circonstan- « ces de force majeure, n'aurait pu quitter le port ennemi « pendant le délai visé à l'article précédent, ou auquel « la sortie n'aurait pas été accordée, ne peut être con- « fisqué.

« Il est seulement sujet à être saisi, mais moyennant « l'obligation de le restituer après la guerre sans indem- « nité, ou à être réquisitionné moyennant indemnité.

ARTICLE 3.

« Les navires de commerce ennemis, qui ont quitté « leur dernier port de départ avant le commencement de

« la guerre et qui sont rencontrés en mer ignorants des « hostilités, ne peuvent être confisqués. Ils sont seule- « ment sujets à être saisis, moyennant l'obligation de les « restituer après la guerre sans indemnité, ou à être ré- « quisitionnés, ou même à être détruits, à charge d'in- « demnité et sous l'obligation de pourvoir à la sécurité « des personnes ainsi qu'à la conservation des papiers « de bord.

« Après que ces navires ont touché à un port de leur « pays ou à un autre port neutre, ils sont soumis aux lois « et coutumes de la guerre maritime.

Article 4.

« Les marchandises ennemies se trouvant à bord des « navires visés aux articles 1 et 2 sont également sujet- « tes à être saisies et restituées après la guerre sans « indemnité, ou à être réquisitionnées moyennant indem- « nité conjointement avec le navire ou séparément.

« Il en est de même des marchandises se trouvant à « bord des navires visés à l'article 3.

Article 5.

« Le présent règlement ne vise pas les navires mar- « chands dont la construction indique qu'ils sont desti- « nés à être transformés en bâtiments de guerre ».

211. — Lors de la lecture de ce projet devant la quatrième Commission, le 18 septembre 1907, M. Kriege fit la déclaration suivante :

« La Délégation allemande fait des réserves au sujet « de l'article 3 et du second alinéa de l'article 4 du « projet.

« Avant d'expliquer les motifs de ces réserves il me « sera permis de faire quelques observations d'ordre « général. Ce n'est pas sans regret que nous avons vu « disparaître du projet la disposition proposée par la

« Délégation de Russie et tendant à donner le caractère « d'une obligation à la faveur accordée depuis un demi- « siècle aux navires marchands surpris par l'ouverture « des hostilités dans les ports de l'ennemi. Or nous avons « dû nous résigner au caractère purement facultatif de la « concession d'un délai, en vue du fait que la proposition « russe n'avait pu réunir l'unanimité des suffrages. Dans « ces circonstances la disposition de l'article due à l'initia- « tive de la Délégation française, en adoucissant les ri- « gueurs auxquelles, en l'absence de toute obligation, les « navires de commerce pourraient être exposés, constitue « un avantage qu'on ne saurait méconnaître et que nous « avons accueilli avec satisfaction. Il y a seulement à re- « gretter que l'article 5 y apporte une forte restriction, en « autorisant les belligérants à refuser les bienfaits de la « disposition de l'article 2 aux navires dont la construc- « tion indique qu'ils sont destinés à être transformés en « bâtiments de guerre. Toutefois, nous n'avons pas douté « d'accepter l'ensemble des dispositions qui se rapportent « au traitement des navires se trouvant au commence- « ment de la guerre dans les ports de l'ennemi.

« Il en est autrement des dispositions de l'article 3 « ainsi que de l'alinéa 2 de l'article 4 concernant les « navires qui ont quitté leur dernier port de départ avant « le commencement de la guerre et qui sont rencontrés « en mer dans l'ignorance des hostilités. On a décidé d'ap- « pliquer à ces navires le même régime qu'aux navires « qui se trouvent dans les ports. Pour faire droit à l'objec « tion qu'il en résulterait une inégalité entre les États, on a « accordé aux belligérants, à côté de la faculté de saisir les « navires et de les tenir sous séquestre pendant la guerre « encore le droit de les détruire, mais sous réserve de « l'obligation d'indemniser le propriétaire. Or, cela ne « suffit point à écarter la difficulté. En effet, ce ne sont « que les Puissances possédant des stations navales dans « les différentes parties du monde qui puissent régulière-

« ment exercer le droit de saisie. Les autres Puissances « se voyant souvent dans l'impossibilité d'amener les « navires dans un port et réduites à les détruire, de- « vraient alors dédommager les intéressés de la perte subie « de ce fait. Pour atteindre le même but, ces Puissances « auraient donc à supporter des charges financières qui « n'incombent point à telle autre Puissance qui est en « mesure de profiter du droit de saisie.

« En considération de cette inégalité, nous ne pou- « vons pas voter pour l'article 3 ni pour le second alinéa « de l'article 4 ».

La Délégation de Russie s'associa à cette dernière réserve, et le Monténégro fit de même au moment du vote. Le résultat fut qu'au sein de la commission, il y eut trente-neuf votes favorables, contre trois abstentions.

212. — Lors du second vote, en séance plénière de la Conférence, le 27 septembre 1907, vote auquel prirent part quarante-deux États (le Nicaragua et le Paraguay étaient absents, mais acceptèrent ultérieurement le projet), la délégation allemande insista sur sa réserve, cependant que trente-sept votants se déclaraient entièrement favorables au projet, et que l'Allemage, la Chine, le Monténégro et la Russie, l'acceptaient sous réserve de l'article 3 et du paragraphe second de l'article 4. Les États-Unis s'abstinrent, faute d'instructions définitives.

213. — Notre opinion sur ce projet est fort simple et peut être brièvement formulée. L'article 1er, limité à l'expression d'un désir, enlève toute force obligatoire au délai de faveur, qu'il met en péril, et qu'il expose à disparaître à bref délai de la pratique internationale. Il marque de cette façon un véritable et lamentable recul sur la coutume, qui pourtant s'explique très naturellement et ne doit point être imputé à la Conférence de La Haye.

La guerre maritime s'est radicalement transformée de nos jours, et les navires qui y sont destinés nécessitent un véritable luxe d'auxiliaires pour la transmission des

ordres et les transports de munitions et de charbon qui vont sans cesse en augmentant. En même temps la grande navigation transatlantique requiert l'appui des gouvernements sous la forme de subventions et de garanties. De cette double nécessité naît une coopération réciproque, elle engendre certains contrats plus ou moins publics, en vertu desquels certains navires, ordinairement destinés au commerce pendant le temps de paix, sont disposés de façon à pouvoir être utilisés en temps de guerre. Les laisser partir pour se mettre immédiatement au service de l'adversaire constituerait un acte de naïveté, et même une inqualifiable négligence.

Que l'on ajoute à ceci l'extraordinaire développement de la télégraphie sans fil, qui rend si facile et si rapide la transmission des nouvelles et des informations d'un port ennemi qu'on est sur le point d'abandonner, et si facile d'intercepter ou de recueillir les messages qu'échangeraient entre elles les autorités militaires ou navales du belligérant ennemi. Si l'on songe encore qu'il est probable que le navire muni de ces appareils aura connaissance de la guerre lorsqu'il sera sorti du port avant le commencement des hostilités et arrivera dans les eaux territoriales de l'ennemi, il sera facile de se rendre compte de l'influence qu'a eue la télégraphie sans fil sur la réglementation de ces problèmes.

Il saute aux yeux, si l'on tient compte de ces considérations, que les articles 2 à 5 sont en réalité des dispositions libérales et généreuses. En substituant au délai de faveur, dont la disparition est prévue, la prohibition de la capture, et en consacrant, pour le début de la guerre, l'inviolabilité relative de la propriété privée, on rend hommage aux principes d'équité et de justice qui avaient motivé cette pratique. Dans les cas où elles sont légitimes les exigences de la justice restent sauves, et le droit international est doté de formules nouvelles et heureuses, qui s'enracineront dans la conscience publique.

CHAPITRE X

RÉGLEMENTATION DES LOIS ET COUTUMES DE LA GUERRE TERRESTRE

214. — La Conférence de 1859 édicta une réglementation des lois et coutumes de la guerre terrestre que l'on trouvera dans l'un des appendices de ce volume, et qui précisait suffisamment les principales questions soulevées en cette matière, en s'inspirant d'un esprit généreux et humanitaire. Le projet de la Conférence de Bruxelles en 1874, et le manuel d'Oxford de l'Institut de droit international, lui étaient d'ailleurs d'importants précédents.

Comme depuis la première Conférence de La Haye, ce travail avait fait l'objet d'observations scientifiques et pratiques, et que différentes guerres internationales étaient venues offrir un champ d'expériences, le programme russe rangea au nombre des questions à soumettre à une étude nouvelle dans la session de 1907 les améliorations dont ce règlement est susceptible.

Nous laisserons de côté dans ce chapitre, pour la bonne ordonnance des matières, comme le fit d'ailleurs au cours de ses travaux la première sous-commission de la seconde commission, tout ce qui se rapporte aux droits et devoirs des États et des individus neutres, et nous exposerons

dans l'ordre des chapitres et des articles de 1899 les réformes proposées et celles qui, finalement, furent acceptées ou rejetées.

D'une importance très inégale, elles peuvent se distinguer au fond en deux groupes, les unes tendant à développer dans un esprit libéral et généreux les principes déjà adoptés, les autres de portée plus restreinte ou plus limitée, visant plutôt des buts militaires et de circonstance, que la réalisation du haut sentiment humanitaire sur lequel repose cette réglementation.

215. — L'article premier détermine quelles conditions doivent remplir l'armée régulière, les milices et les corps de volontaires pour que les lois et coutumes de la guerre leur soient applicables. Parmi ces conditions figure sous le numéro deux l'obligation de porter un insigne distinctif fixe, et qui puisse être reconnu à distance. La Délégation allemande demanda que cet insigne fût préalablement notifié à l'adversaire.

Le général Amourel, au nom de la Délégation française s'opposa à cette addition, en exposant que les milices et corps volontaires s'organisent généralement à des moments critiques, où il ne leur serait pas possible de communiquer à l'ennemi leurs insignes distinctifs ou leurs uniformes. Il ajouta que, d'autre part, chaque puissance se verrait obligée de porter à la connaissance de toutes les autres les types d'uniformes de campagne adoptés par elle, alors que le véritable signe extérieur distinctif des combattants, qui ne change jamais, consiste à porter les armes ouvertement.

La proposition que le rapport du général autrichien Baron Giesl de Gieslingen considérait avec raison être une aggravation du régime actuel, fut repoussée dès la première lecture par vingt-trois votes contre onze. Lorsque la commission se réunit, le 14 août 1907, les délégués allemands renoncèrent à la soutenir.

216. — Une autre proposition allemande, relative à

l'article 2, eut un meilleur succès. Selon le texte primitif, la population d'un territoire non occupé, qui à l'approche de l'ennemi prend spontanément les armes pour combattre les troupes d'invasion sans avoir eu le temps de s'organiser conformément à l'article 1er, sera considérée comme belligérante si elle observe les lois et les coutumes de la guerre.

La proposition allemande, incorporée à la rédaction actuelle que l'on peut consulter dans les appendices de ce volume, consistait à exiger en outre pour la levée en masse que les armes fussent portées ouvertement.

Bien que l'on ait expliqué dans la discussion rapide qui eut lieu sur ce point, qu'il ne s'agissait point de modifier le texte actuel au préjudice des intéressés mais de préciser son contenu, et que la mention relative aux lois et coutumes de la guerre eût suffi à indiquer que les armes devaient être portées ouvertement même si le Règlement en discussion dans son article premier n'en avait fait une condition distincte, l'amendement, en face de trente votes favorables, rencontra encore trois votes négatifs et deux abstentions. Ceux qui votèrent contre et l'un des abstentionnistes, durent craindre, selon l'expression du premier délégué suisse, que la nouvelle rédaction ne cachât un péril et une difficulté pour la levée en masse.

Toutefois l'affirmation officielle et authentique de l'absence de toute portée restrictive de la nouvelle disposition ayant été consignée dans le rapport à la Commission et à la Conférence sans que les auteurs du texte adopté y aient en rien contredit, l'article ainsi amendé fut voté sans aucune réserve en séance plénière de la Conférence, le 17 avril 1907.

217. — Le chapitre II de l'ancien règlement, qui a trait aux prisonniers de guerre, fut également l'objet d'une série de propositions. Son article 42, dans son dernier paragraphe, dit que tout ce qui constitue la propriété

personnelle des prisonniers, continue de leur appartenir excepté les armes, les chevaux et les documents militaires.

Le Japon proposa d'ajouter à ces exceptions tous les autres objets affectés à un usage militaire, et le délégué M. [illegible] déclara qu'il entendait par là les cartes, bicyclettes et autres moyens de transport. La restriction ainsi formulée devait paraître un peu large et dangereuse, et lorsqu'on la soumit au vote, elle fut repoussée par vingt-neuf voix contre six lors de la discussion devant la sous-commission. Devant la Commission le délégué japonais déclara expressément l'abandonner. La rédaction primitive de l'article 4 fut ainsi conservée.

218. — Le cinquième article qui a trait également aux prisonniers de guerre, dispose qu'ils peuvent être internés dans une ville, forteresse, camp ou localité déterminée, avec l'obligation de ne pas dépasser certaines limites, mais défend de les enfermer, si ce n'est par mesure de sécurité indispensable. La délégation cubaine pour éviter toute espèce d'abus et adoucir le plus possible la triste condition des prisonniers, proposa de spécifier expressément que les belligérants ne pourraient user de la dite faculté que tant que subsisterait l'état de choses ayant motivé la mesure prise. Cet éclaircissement si humain, et en certains cas si utile, fut approuvé unanimement.

219. — L'article 6 du même chapitre suscita quatre amendements, deux de la délégation espagnole, un, qui n'est qu'un éclaircissement, du général de Gundell, et le dernier du Japon.

Cet article prescrit entre autres choses, que l'État pourra employer les prisonniers de guerre selon leurs grades ou leurs aptitudes à des travaux non excessifs et sans rapport aucun avec les opérations de la guerre. Il dit aussi que les travaux faits pour l'État devront être payés selon les tarifs en vigueur pour les militaires de

l'armée nationale. Enfin le dernier alinéa veut que le salaire des prisonniers soit employé à améliorer leur situation et qu'on leur en compte le surplus lors de leur mise en liberté, déduction faite des frais d'entretien.

Le premier amendement espagnol consistait à exempter de travail les officiers prisonniers, et le colonel Montojo déclara qu'il interprétait, en déposant cette proposition, les sentiments de tous ses collègues de la grande famille militaire du monde. L'idée fut acceptée sans aucune opposition, mais le major-général de Gundell demanda le maintien dans l'article des mots « selon son grade » dont les délégués espagnols proposaient la suppression, parce qu'ils continuaient à être nécessaires pour distinguer les soldats des cadres intermédiaires qui, techniquement, ne sont point désignés par le mot « officiers ». Il lui fut donné satisfaction.

L'amendement japonais se réduisait à déclarer qu'à défaut de tarifs, les travaux des prisonniers de guerre devaient être rémunérés d'une façon raisonnable, en rapport avec le travail exécuté. Malgré ce qu'il présente de relativement vague, l'amendement fut également adopté sans difficultés.

Quant au second amendement espagnol, inspiré par le désir généreux de ne pas voir déduire aux prisonniers le prix de leur entretien, il fut repoussé par 28 voix contre 12, le délégué belge M. Van den Heuvel ayant fait observer qu'il allait à l'encontre d'un système dont les origines remontent à la Conférence de Bruxelles, et qu'il imposerait aux États belligérants l'obligation d'assurer aux prisonniers une situation plus avantageuse que celle qu'ils auraient, comme soldats, au service de leur pays d'origine, dans la séance de la seconde commission du 14 août 1907, le président déclara que l'amendement était définitivement supprimé.

220. — La délégation japonaise proposa d'insérer à la suite de l'article 13 un nouvel article ainsi rédigé : « Les

« ressortissants d'un belligérant habitant sur le territoire « de la partie adverse ne seront pas internés à moins « que les exigences de la guerre n'en imposent la néces- « sité ». Le comte Tornielli demanda que l'on appliquât la même règle en matière d'expulsion.

La discussion, quelque peu confuse, à laquelle donnèrent lieu ces propositions, parut marquer le désir général de la Conférence d'éviter que l'on ne pût supposer qu'elle admît les concentrations en masse de citoyens pacifiques, ou la limitation du droit d'expulsion individuelle. Énergiquement combattue, à la séance du 4 juillet 1907, par l'illustre délégué belge, M. Beernaert, qui abandonna à cette fin, jusqu'à ce qu'une résolution fût intervenue, la présidence de la sous-commission, et rappela pour la condamner la pratique suivie au Transvaal et à Cuba, la proposition japonaise fut écartée sans vote, mais ses auteurs déclarèrent à la séance du 14 août 1907, qu'ils n'avaient jamais eu l'intention de consacrer dans leur rédaction une proposition rétrograde.

221. — L'article 14 du Règlement si souvent cité, a trait à un bureau d'informations relatif aux prisonniers de guerre, dont les avantages — soit dit en passant — ont été démontrés durant la guerre russo-japonaise. Afin de le compléter, deux additions furent proposées par les délégations de Cuba et du Japon respectivement. Toutes deux furent approuvées à l'unanimité.

L'amendement cubain oblige à faire enregistrer par le bureau, non seulement l'internement, les changements de résidence, l'entrée à l'hôpital ou le décès des prisonniers, mais encore la liberté sur parole, l'échange et l'évasion. On établissait en outre que l'obligation déjà imposée au bureau d'information de recueillir, centraliser et transmettre aux intéressés tous les objets d'usage personnel, valeurs, cartes, etc. qui seraient trouvés sur les champs de bataille ou recueillis des prisonniers morts dans les hôpitaux ou ambulances, s'appliquerait aussi

aux prisonniers libérés sur parole, échangés ou évadés. Cette dernière disposition a son importance, car elle consacre une fois de plus la règle que l'évasion du prisonnier de guerre n'est pas un délit et ne mérite pas de sanction pénale lorsqu'elle réussit. Elle impose de plus au belligérant l'obligation de conserver au prisonnier évadé sa propriété personnelle et de la lui transmettre.

Quant à l'amendement japonais, qui vise la bonne organisation de ce service, il est ainsi libellé :

« La fiche individuelle sera remise ou Gouvernement « de l'autre belligérant après la conclusion de la paix ; « le Bureau y devra porter, numéro matricule, nom et « prénom, âge, lieu d'origine, grade, corps de troupes, « date et lieu de la capture, de l'internement, des bles- « sures et de la mort ainsi que toutes observations parti- « culières ».

On peut voir à l'appendice la forme définitive de la rédaction de l'article 14, après adoption de tous ces amendements.

222. — Le dernier article de ce chapitre relatif aux prisonniers de guerre auquel des additions aient été faites, est l'article 17. Le règlement de 1899 disposait que les officiers pourraient recevoir, s'il y avait lieu, le complément de solde que leur assignent en ce cas les règlements de leurs pays, à charge de remboursement par leur gouvernement.

La délégation japonaise prétendait, en se fondant sur l'obscurité de ce texte, que le devoir du gouvernement consistait à accorder aux officiers prisonniers un traitement raisonnable ; mais le comité de rédaction, tenant compte de ce que dispose sur ce point la convention de Genève de 1906, et voulant donner à la disposition une forme obligatoire, la rédigea comme suit : « Les officiers prisonniers recevront la solde à laquelle ont droit les officiers de même grade du pays où ils sont retenus, à charge de

remboursement par leur gouvernement ». Cette formule, fut approuvée dans la sous-commission, sans autre vote contraire que celui de la délégation japonaise, qui l'accepta d'ailleurs par la suite.

223. — Dans le chapitre relatif aux moyens de nuire à l'ennemi, la délégation allemande proposa d'insérer un article nouveau, à la suite de l'article 22, et ainsi rédigé : « Il est interdit de forcer les ressortissants de la partie « adverse de prendre part aux opérations de guerre diri- « gées contre leur propre pays, même dans le cas où ils « auraient été pris en service avant le commencement de « la guerre ».

La délégation austro-hongroise proposa de limiter cette prohibition aux actes que le national ennemi serait tenu de faire en qualité de combattant, et cela fut l'origine d'une discussion très intéressante, surtout en ce qui concernait le nouvel article que la délégation de Hollande proposait d'ajouter à l'article 44. Mais bornons-nous pour le moment à la proposition allemande et à l'amendement restrictif de l'Autriche-Hongrie, pour ne pas altérer l'ordre du règlement de 1899 ; nous n'avons voulu mentionner ensemble ces deux problèmes que parce qu'ils reposent sur un même principe qui obligea la Conférence à les discuter concurremment.

L'article 44 du règlement de 1899 défend de forcer la population du territoire occupé à prendre part aux opérations militaires contre son propre pays. En conséquence, l'amendement allemand ne faisait qu'étendre cette prohibition à tous les nationaux du pays ennemi, même en dehors du cas d'occupation, les raisons étant les mêmes, et il voulait donner plus d'extension au sentiment libéral qui avait inspiré l'ancien texte. Déclarer en même temps que cette disposition était également applicable à ceux qui seraient entrés au service d'un gouvernement étranger avant le commencement des hostilités contre leur propre pays, c'était reconnaître une

règle que la conscience humaine proclame, et admettre une clause de rescision que comportent implicitement tous les contrats de ce genre.

Très différent, l'amendement austro-hongrois comportait un pas en arrière sur les doctrines de 1899. Par une application naturelle du principe *inclusio unius, exclusio alterius* et par la forme même dont était revêtue la question soumise à discussion, il se ramenait en substance à imposer à la population de l'État ennemi ou du territoire occupé une série de charges militaires entièrement contraires au sentiment national.

Cette modification restrictive ne fut pas acceptée, tandis que l'amendement allemand réunit finalement tous les suffrages.

La question soulevée par la délégation austro-hongroise fut résolue dans un sens tout opposé par l'adoption de la rédaction explicite de l'autre amendement hollandais auquel nous avons fait allusion et à propos duquel nous reviendrons sur cette intéressante partie des débats de la seconde commission.

224. — L'Allemagne demanda également qu'à l'article 23 du règlement qui comporte la prohibition de certains moyens de nuire à l'ennemi, on ajoutât qu'il est interdit de déclarer éteintes, suspendues ou non recevables les réclamations privées des nationaux de l'État ennemi.

Dans le Comité d'examen et de rédaction de la deuxième sous-commission de la deuxième commission, le délégué russe, général Yermolow, proposa d'excepter certaines créances ou certains titres appartenant à l'ennemi, et qui pourraient être utilisés pour la continuation des hostilités. Cette idée ne rencontra heureusement pas un bon accueil et le Comité, la Commission et la Conférence, acceptèrent sans débat l'amendement allemand.

Si la guerre, en effet, est une relation d'État à État et non d'individus à individus, les actions, les créances,

formes immatérielles de la propriété privée, doivent jouir, au moins en ce qui concerne la guerre terrestre, de la même immunité que les biens corporels meubles et immeubles des nationaux ou des personnes morales du pays ennemi.

225. — Dans l'article 25 furent incorporés les mots « par quelque moyen que ce soit » à la suite d'une discussion que nous rapporterons au chapitre suivant.

226. — Dans l'article 27, qui défend, autant qu'il est possible, de diriger un bombardement contre certains lieux déterminés, on ajouta, sur la proposition de M. Beernaert et aux applaudissements unanimes de l'Assemblée, la mention des monuments historiques, déjà protégés du même risque dans les guerres navales, par les soins d'une autre commission.

227. — Lorsque l'on arriva à l'article 35, le général den Beer Portugael proposa d'ajouter ce paragraphe : « La capitulation d'une force armée n'est pas obligatoire « envers l'ennemi pour les détachements de cette force « armée qui se trouvent à une telle distance de celle-ci « qu'ils ont gardé une liberté d'action suffisante pour con- « tinuer la lutte indépendamment du corps principal ».

Devant l'observation très justifiée que c'était là une diposition correspondant plutôt aux règlements intérieurs de chaque pays, dépendant en chaque cas des circonstances spéciales de la lutte et nullement d'un règlement international, l'amendement fut retiré.

228. — Nous arrivons ainsi à l'article 44 *a* déjà mentionné et que le général den Beer Portugael formula en ces termes :

« Il est interdit de forcer la population d'un territoire « occupé à donner des éclaircissements concernant leur « propre armée ou les moyens de défense de leur « patrie ».

La délégation austro-hongroise, en défendant son amendement à l'article 22 *a*, (Voyez n° 223) parla de la né-

cessité d'utiliser comme guides ou pour les travaux de voirie ou de fortification, les ressortissants de l'État ennemi. Elle fit valoir l'absence de plans et de renseignements géographiques dans divers pays où des opérations militaires pourraient être nécessaires, et dit que la vie d'un corps de troupes méritait plus de considération et pesait d'un poids plus considérable que la conscience d'un individu isolé auquel on demanderait un acte déloyal envers son pays.

Deux nations, la Roumanie et la Russie, appuyèrent ce raisonnement en se référant à des cas et à des pays spéciaux, et la seconde en vint à affirmer que ces services forcés étaient indispensables au point de vue militaire.

Plusieurs nations d'importance diverse au point de vue de leur force, s'opposèrent à ces propositions : la Chine, l'Espagne, la France, la Grèce, les Pays-Bas et la Suisse élevèrent successivement la voix au sein du comité, dans la sous-commission et dans la commission et combattirent éloquemment ces arguments.

Le général Amourel, au nom d'une nation militaire comme l'est la France, déclara qu'avec les moyens d'information que possèdent les États, avec les plans et les rapports qu'ils recueillent, les intelligences qu'ils peuvent se procurer sur le théâtre des opérations et la faculté qui leur reste de recourir aux guides volontaires avec ou sans rétribution pécuniaire, l'emploi des guides forcés constituait une violence inutile et parfois dangereuse, et, en tout cas, en contradiction flagrante avec l'esprit du Règlement de 1899.

Le colonel Borel, au nom de la délégation de Suisse, rappela que la Conférence de 1907 devait s'inspirer d'idées magnanimes et ne point confondre de simples convenancss ou facilités d'ordre militaire avec les nécessités absolues de la guerre. Il lui paraissait également indubitable que le Règlement de 1899 prohibait aux

États d'imposer par la force à un individu des actes de trahison.

Avec non moins d'éloquence et de générosité, le premier délégué belge, M. Beernaert, mit au service de cette cause son prestige personnel et sa vigoureuse argumentation. Il ne se borna pas à proposer un amendement radical qui, par la précision des détails, allait plus loin encore que le texte hollandais, il renforça avec la plus grande énergie plusieurs des considérations qui militent en faveur de cette thèse, et conclut par ces mots dont la logique n'admet aucune objection : « Il est certain que l'habitant qui a trahi sa patrie, même après y « avoir été contraint, peut être passé par les armes par les « siens. Comment concilier une situation qui l'expose « également des deux côtés sans son fait, avec la disposition qui lui garantit solennellement la vie, la liberté « et l'honneur ?

« Et permettez-moi de faire remarquer le caractère « nouveau que prendrait la réquisition d'un guide par « l'ennemi, si elle se faisait désormais en vertu d'une « convention mondiale. Il ne s'agirait plus d'un fait de « force, d'un fait de violence explicable, non justifiable « par une situation qui ne comporterait pas de délibération. C'est chacune de nos patries qui admettrait par « un acte solennel que l'on pût exiger de ses enfants de « lui porter un coup peut-être mortel ».

Le grand défenseur de cette thèse que nous réservions à dessein pour la fin, fut un militaire aussi généreux que respectable : le général den Beer Portugaël. En deux discours qui se disputent la palme pour la beauté des idées et la solidité de l'argumentation, il expliqua définitivement son amendement. La situation de l'habitant du pays occupé, disait-il, ressemble à celle d'un prisonnier sur parole. Il lui est défendu sous des peines sévères de rapporter aux siens ce qu'il sait de l'ennemi. Comment peut-on reconnaître à l'ennemi le droit de l'obliger à

rendre compte de ce qu'il sait des siens ? Le droit pénal du monde entier qualifie de traitre celui qui prête des services à l'adversaire et le châtie parfois de la mort même, et aujourd'hui l'on prétend nous faire consacrer dans un traité international le droit d'exiger un délit !

C'est aux généraux et aux chefs d'armée qu'il appartient, déclara le vénérable délégué hollandais, d'éclaircir par d'autres moyens ce qui intéresse la marche à travers le territoire, la situation et les conditions dans lesquelles se trouve l'adversaire. Les habitants du pays ennemi ne peuvent être forcés de suppléer au manque de connaissances ou de prévision des envahisseurs. Si un État manque des moyens suffisants pour mener à bien les opérations militaires, qu'il s'abstienne de troubler la paix du monde, car la Conférence ne s'est pas réunie pour faciliter les guerres entre les États.

229. — Nous n'avons rien à ajouter, pour notre part, à ces considérations. Les lecteurs doivent être convaincus. Mais il importe de noter que la force de la vérité est si grande, même dans le cercle restreint où les instructions précises obligent les congrès diplomatiques à se mouvoir, que la thèse soutenue par la Hollande gagna rapidement du terrain.

Lors du vote de l'amendement belge, le 31 juillet 1907, 18 nations se déclarèrent pour, 15 contre. Deux semaines après, le 14 août, le principe de la proposition hollandaise fut voté dans la Commission et réunit déjà 23 votes favorables contre 9 contraires et une abstention. Votèrent pour : la Belgique, le Brésil, la Chine, Cuba, le Danemark, la République dominicaine, l'Espagne, la France, la Grèce, Haïti, l'Italie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, la Perse, la Serbie, le Siam, la Suède, la Suisse et la Turquie ; votèrent contre : l'Allemagne, les États-Unis, l'Autriche, la Bulgarie, la Grande-Bretagne, le Monténégro, le Portugal, la Roumanie et la Russie.

Le Japon s'abstint. Peu après, le 17 août 1907, la Conférence vota en session plénière le nouveau Règlement sur les lois et coutumes de la guerre terrestre en ce qui touche les relations entre belligérants, et cet article 44 réunit l'appui de 37 votes favorables contre 7 réserves seulement. Les deux grandes nations saxonnes, l'Angleterre et les États-Unis d'Amérique, qui n'avaient pas pris part aux débats, mais avaient voté contre la Hollande dans la seconde commission, se rangèrent implicitement à l'avis de la majorité, en ne formulant aucune réserve dans la session plénière de la Conférence. Le Portugal fit de même. On peut avoir l'espérance que l'accord se fasse bientôt unanime, et que l'on cesse de considérer comme un droit dans les relations internationales, le fait de forcer les habitants à commettre ce que le général hollandais appela, dans un passage un peu rude de son discours, une vilenie.

230. — L'ordre des articles nous oblige à mentionner un article 45 *a* que les délégués hollandais proposèrent, puis retirèrent. Il avait pour objet d'interdire de condamner un habitant du pays occupé à la peine de mort sans la sentence préalable d'un conseil de guerre, sanctionnée, avant d'être exécutée, par le général en chef de l'armée. On craignit que cette disposition, que tout le monde approuvait, ne fût interprétée comme une restriction aux principes admis en 1899 et comportant le respect de la vie des habitants et l'établissement de garanties contre les abus possibles.

231. — L'article 46 du Règlement antérieur prescrit, entre autres choses, le respect de la propriété privée. La délégation austro-hongroise proposa d'ajouter « en principe » en vue des limitations que comporte l'accord suscité. Mais on craignit également que ces paroles ne prêtassent à des interprétations restrictives, et la proposition fut retirée.

232. — Le dernier alinéa de l'article 52 du Règlement

de 1899 porte que les prestations en espèce se paieront au comptant, lorsqu'il se pourra, et qu'à défaut elles seront constatées par des reçus. Un amendement russe, unanimement approuvé, ajouta que le paiement de ces reçus se ferait le plus promptement possible.

233. — L'article 53 fit l'objet de deux amendements, l'un autrichien et l'autre russe, et d'une addition danoise. Grâce aux deux premiers, on remplaça la phrase énumérative qui permettait d'utiliser dans les opérations de guerre, sous condition de les restituer et d'indemniser, le matériel des chemins de fer, du télégraphe terrestre, des téléphones et les navires, par la mention générale suivante : « tous les moyens de communication et de transport affectés sur terre, sur mer et dans les airs, au transport des personnes et des choses et à la transmission des nouvelles ».

L'addition du Danemark, si utile et si claire qu'elle ne motiva point de débats et ne comporte point de commentaires, explique que les câbles sous-marins reliant un territoire occupé ou ennemi à un territoire neutre ne seront saisis ni détruits que lorsqu'une nécessité absolue le demande. Ils devront également être restitués et les indemnités seront réglées à la paix.

234. — Outre ces additions ou modifications, les délégués allemands proposèrent deux articles nouveaux tendant à réglementer les indemnités dues pour violation du règlement sur les lois et coutumes de la guerre terrestre.

Ils sont ainsi rédigés :

« *Article premier.* — La partie belligérante qui violera « les dispoitions de ce Règlement, au préjudice de per- « sonnes neutres, sera tenue de dédommager ces per- « sonnes du tort qui leur a été causé. Elle sera respon- « sable de tous actes commis par les personnes faisant « partie de sa force armée. La fixation du dommage causé « et de l'indemnité à payer, à moins qu'une indemnisa-

« tion immédiate en espèces n'ait été prévue, pourra être
« remise à plus tard si la partie belligérante estime que
« cette fixation est incompatible, pour le moment, avec
« les opérations militaires.

« *Art. 2.* — En cas de violation au préjudice de la
« partie adverse, la question de l'indemnisation sera ré-
« glée lors de la conclusion de la paix ».

La délégation française par la voix de M. Renault et avec l'appui des délégués anglais, exprima la crainte que cette proposition n'établît une distinction entre les individus des pays neutres et ceux des pays belligérants résidant dans un territoire envahi ou occupé, et ne créât en faveur des premiers une situation privilégiée en leur concédant ce que l'on a appelé « une prime à la neutralité ».

235. — L'Allemagne ayant déclaré ne pas viser ce but, après une brève discussion et avec le concours de la délégation suisse, l'idée fut définitivement incorporée dans cette rédaction.

« La partie belligérante qui violera les dispositions du
« présent Règlement sera tenue à indemnité s'il y a lieu.
« Elle sera responsable de tous actes commis par les per-
« sonnes faisant partie de sa force armée ». Moins expressif que le projet allemand, ce texte contient cependant l'affirmation fondamentale de la responsabilité des États et leur devoir d'indemniser pour les préjudices causés par l'infraction au Règlement. Ce sera à l'avenir de déterminer l'opportunité et la forme de ces indemnisations pour qu'il soit possible de s'accorder sur les détails d'une convention.

On n'obtint même pas pour ce principe général l'approbation unanime de la Conférence, l'Angleterre et la Turquie formulèrent certaines réserves au moment du vote, qui fut entièrement favorable de la part des 42 autres États présents à la séance plénière du 19 août 1907.

236. — Le jugement qu'il faut porter sur cette partie

des travaux de la seconde Conférence de La Haye, est satisfactoire pour ses membres. L'œuvre, toute de retouche et d'améliorations, n'avait pas l'importance qu'avait eue l'élaboration complète du Règlement en 1899, mais la Conférence résista cette fois d'une façon énergique et décidée aux tendances réactionnaires et voulut avancer dans la voie déjà ouverte. Elle accueillit avec faveur toutes les améliorations progressives et humanitaires qui lui furent suggérées. On ne pouvait demander davantage en cette matière.

CHAPITRE XI

LES DÉCLARATIONS DE 1899

---

237. — Lors de la première Conférence, un certain nombre des nations représentées se mirent d'accord sur trois règles relatives aux moyens de nuire à l'ennemi, qui ne furent pas incorporées dans le Règlement général sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, mais firent l'objet de trois déclarations séparées.

Deux d'entre elles n'avaient point de durée fixe sauf réserve du droit de dénonciation. Elles prohibaient l'emploi de projectiles ayant pour objet unique de répandre des gazs asphyxiants ou délétères, et celui des balles qui s'ouvrent ou s'aplatissent aisément dans le corps humain. La troisième déclaration à laquelle nous avons fait allusion porte littéralement : « Les Puissances contractantes consentent, *pendant une durée de cinq ans*, à l'interdiction de lancer des projectiles ou des explosifs du haut des ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux ».

A l'expiration des cinq ans cet accord ne fut pas renouvelé, et le programme russe le mit au nombre des matières qui devaient faire l'objet des travaux de la seconde Conférence. Entre temps, la dirigeabilité des ballons faisait chez certaines nations du continent européen de

rapides progrès, et avant la discussion de cette matière, le dirigeable « Patrie » faisait le tour de la capitale française, ayant à bord le ministre de la Guerre et le président du Conseil.

238. — Une proposition des délégués belges mit sur le tapis la question du renouvellement intégral, pour une nouvelle durée de cinq ans, de l'accord de 1899. M. Van den Heuvel, avec la clarté et la force qui distinguèrent toujours ses argumentations, exposa que les ballons pouvaient être des moyens de communication, d'observation ou de destruction, et que si la science aérostatique n'était pas encore assez avancée pour permettre l'élaboration, à ces trois points de vue, de règles précises et stables, le bombardement au moyen de ballons exigeait tout au moins des règles d'une sévérité plus étroite et plus rigoureuse que le bombardement par des forces navales ou terrestres.

La délégation d'Autriche-Hongrie, appuya expressément les Belges, insistant non seulement sur ce que le résultat tactique que l'on peut espérer de ce procédé est insuffisant à justifier les pertes de vie, les dommages matériels et les préjudices coûteux de son emploi, mais encore sur ce que ces moyens n'étant pas indispensables, l'esprit humanitaire et pacifique qui devait inspirer l'Assemblée serait mis en lumière par l'adoption de la mesure proposée.

Il ajouta qu'il ne désirait nullement rendre plus difficiles les progrès de la science, mais qu'il ne voulait pas non plus encourager une de ses applications qui, sans offrir d'avantages tactiques suffisants, augmenterait les cruautés de la guerre.

Les Anglais ne se montrèrent pas moins décidés. Lord Reay, avec son habituelle franchise de parole, fit observer que c'était déjà bien assez d'abandonner aux nations deux éléments, la terre et l'eau, pour y donner libre cours à leurs inimitiés, et qu'il n'était pas nécessaire

d'en ajouter un troisième, et d'encourager à employer l'atmosphère dans des buts militaires. La Turquie déclara également qu'elle acceptait expressément la convention, parce que la tâche de la Conférence devait consister à atténuer les maux de la guerre.

239. — Les délégués français au contraire, refusèrent leur adhésion au projet belge. A leur avis on faisait erreur sur l'utilité éventuelle de la Déclaration de 1899 en croyant que les dispositions humanitaires adoptées en faveur de certaines localités ou de certains édifices seraient menacées s'il était possible de lancer des projectiles ou des explosifs du haut des ballons. Pour eux les articles 25 à 27 du Règlement sur les lois et coutumes de la guerre doivent recevoir leur pleine application en ce cas, puisqu'ils prohibent l'attaque ou le bombardement des villes, agglomérations, habitations ou édifices non défendus, en même temps qu'ils ordonnent de prendre dans les sièges et bombardements toutes les mesures nécessaires pour éviter, autant que possible, d'endommager les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences, à la bienfaisance, ainsi que les hôpitaux et les lieux où auraient été réunis des blessés et des malades.

Il est licite, ajoutèrent-ils, de détruire un arsenal ou une caserne que le projectile employé soit lancé par un canon ou jeté d'un ballon, comme il est illicite d'essayer de détruire un hôpital par l'un ou l'autre de ces deux moyens. Telle était, à leur avis, l'idée essentielle à laquelle on devait se borner.

Ils admirent cependant que les progrès de la navigation aérienne ne laissaient pas deviner ce que l'avenir nous réserve sur ce point, et ne permettaient pas de décider en pleine connaissance de cause. Il ne convenait point, pensaient-ils, de se priver par avance de la faculté d'utiliser de nouvelles découvertes qui n'affectent en rien le caractère plus ou moins humanitaire de la

guerre, et qui permettent à un belligérant d'agir efficacement contre son ennemi en respectant les prescriptions du Règlement de La Haye.

240. — Soumise au vote, la proposition des délégués belges obtint dans la sous-commission vingt-six voix favorables sans réserves, à savoir : les États-Unis d'Amérique, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Brésil, la Bulgarie, le Chili, la Chine, Cuba, le Danemark, la République dominicaine, la Grande-Bretagne, la Grèce, Haïti, l'Italie, le Japon, le Mexique, la Norvège, Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, le Portugal, le Salvador, le Siam, la Suède, la Suisse, la Turquie. L'Allemagne et la Roumanie émirent également un vote affirmatif, mais sous réserve de l'unanimité, ce qui équivalait à un vote négatif. Votèrent contre : la République argentine, l'Espagne, la France, le Monténégro, la Perse et la Russie, c'est-à-dire six nations.

241. — Lorsque le projet vint devant la Conférence en séance plénière, — (dans la Commission il n'y eut ni débat, ni vote) — la délégation britannique proposa un amendement visant non plus au renouvellement de la déclaration pour cinq ans, mais à son maintien en vigueur jusqu'à la fin de la troisième Conférence de la Paix.

La délégation française s'opposa de nouveau à l'adoption de cette proposition, en alléguant que le but humanitaire que l'on se proposait était à son avis pleinement atteint par la disposition générale du règlement de 1899 relative au bombardement, surtout après la variante introduite dans l'article 25, et dont nous parlerons dans ce chapitre.

Le Japon déclara s'abstenir, parce qu'étant donné le manque d'unanimité entre les grandes Puissances militaires, il croyait inutile de s'engager vis-à-vis de certaines Puissances, tout en étant obligé de continuer à cause des autres, l'étude et le perfectionnement de ce moyen de guerre.

Le vote sur l'amendement britannique, réunit vingt-huit voix favorables, huit contraires et huit abstentions, et la proposition belge obtint vingt-cinq votes défavorables et sept abstentions. A comparer ce dernier vote avec celui qui intervint dans la sous-commission (Voyez n° précédent) on note les différences suivantes. Sept États qui n'avaient pas pris part au premier vote, se prononcent définitivement dans le second en faveur de la proposition, ce sont : la Bolivie, l'Équateur, le Guatémala, le Luxembourg, le Nicaragua, la Serbie et l'Uruguay. Quatre des puissances favorables dans la sous-commission : le Chili, le Japon, le Mexique et la Suède figurèrent, lors de la séance plénière, parmi les abstentionistes, et logiquement, l'Allemagne et la Roumanie, se joignirent aux votes contraires, parce que la condition de l'unanimité, à laquelle elles avaient subordonné leur vote affirmatif dans la sous-commission n'avait pas pu être réalisée.

242. — Si l'on veut peser la valeur et la force des arguments présentés de part et d'autre dans ce débat, en négligeant momentanément ceux qui ne furent pas produits, il faut convenir que les objections faites à la proposition belge paraissent peu convaincantes.

Il n'est pas entièrement vrai que l'article 25 du Règlement de 1899 ait le même but qu'elle et produise les mêmes résultats. Il ne se réfère qu'aux villes, lieux habités, babitations et édifices non défendus, et le problème que soulève la prohibition de lancer des projectiles ou des explosifs du haut des ballons est beaucoup plus simple, et d'une portée plus humanitaire et plus généreuse.

Avec la majeure partie, peut-être la totalité des moyens de guerre acceptés jusqu'ici comme licites, la défense immédiate est possible contre l'attaque. Aux canons des vaisseaux de guerre, répondent les canons de la côte et les cuirasses qui blindent les navires de

l'adversaire. Le torpilleur s'expose à être coulé à pic, et le sous-marin lui-même, dont le rayon d'action est très court, voit opposer à ses moyens de destruction certains moyens de défense dans la construction des navires de guerre. La mine flottante ancrée dans les environs de la côte ou du port, est un péril facile à prévoir, et dans certains cas une compensation plus ou moins exacte de la force de l'agresseur pour la faiblesse de celui qui subit l'agression.

Chaque fois que l'équivalence manque entre les moyens d'attaque et ceux dont dispose la défense pour les repousser ou les éviter, chaque fois qu'il y a quelque chose d'imprévu, d'occulte, de fatal, ou de forcément supérieur dans les moyens de nuire à l'ennemi, les règles du droit des gens s'interposent entre les belligérants pour édicter une prohibition, en vertu de considérations de beaucoup supérieures aux fins immédiates de la guerre. Comme le dit l'article 22 du Règlement de La Haye, le droit des combattants n'est pas illimité.

Personne de nos jours ne considérerait comme licite d'empoisonner les eaux d'une rivière pour en finir avec un siège, de faire assassiner moyennant finances le général en chef de l'armée ennemie pour faciliter le succès d'une campagne, ni même de maltraiter l'ennemi qui brise ses armes, ou qui, dans l'impossibilité de résister davantage, se rend à discrétion. L'opinion unanime va, nous l'avons vu, jusqu'à prohiber le bombardement des localités non défendues.

Laissons de côté les services que doit rendre la navigation aérienne comme moyen de transport ou comme élément d'information, et le parti que l'on peut tirer des ballons dirigeables combattant pour assurer au belligérant vainqueur les communications, l'inspection et les transports, il est indubitable que l'on peut lancer d'un ballon des projectiles sur des corps d'armée, des forte-

resses, des navires, des vaisseaux, des trains, etc., sans risque pour qui les jette, et sans défense ni protection possible pour celui qui les reçoit.

Entre le fait pour un soldat de tuer un ennemi endormi qu'il rencontre, et le fait de donner la mort à cent soldats qui ne peuvent repousser le ballon dirigeable qui se tient au-dessus d'eux par des explosifs analogues à ceux qu'il leur lance, il n'y a aucune autre différence que celle du degré dans le mal, et une grande similitude dans les conditions du succès.

Le droit privé ne voit jamais une excuse, mais au contraire une aggravation de responsabilité, dans le fait que la victime est dans une situation telle que l'adversaire possède une indiscutable supériorité, et qu'elle se trouve privée de tout moyen de défense. Les législations les plus favorables au duel ne feront jamais rentrer sous cette dénomination une lutte privée entre un homme pourvu de moyens d'attaque formidables, et un autre privé de tout moyen de lui résister.

Le droit des gens doit s'inspirer de ce même idéal, et ne pas laisser place dans les guerres futures, sous couleur d'avantages militaires possibles, et grâce aux facilités données par les progrès de la science moderne, aux scènes de destruction froide, et aux horreurs heureusement condamnées que des mœurs militaires rudimentaires occasionnaient dans les luttes armées d'autrefois, et qui, de nos jours sont un sujet d'étonnement et d'effroi.

243. — Dans l'espoir d'obtenir l'unanimité, désir naturel et nécessaire dans ces assemblées mondiales, la Commission et la sous-commission discutèrent certaines propositions intermédiaires inspirées à leurs auteurs par des mobiles analogues à ceux de la proposition belge, et offrant l'avantage de la perpétuité, que n'avait pas la proposition belge, dont les effets n'auraient duré que cinq ans.

M. Tcharykow, proposa d'abord un amendement à l'article 25 du Règlement sur les lois et coutumes de la guerre terrestre, afin que la prohibition du bombardement des localités sans défense visât expressément les projectiles et explosifs lancés du haut des ballons ou avec le secours d'autres moyens analogues nouveaux. Mais la délégation russe adhéra ensuite dans la sous-commission à la motion italienne que voici :

I

« Il est interdit de lancer des projectiles et des explo-
« sifs du haut des ballons qui ne sont pas dirigeables et
« montés par un équipage militaire.

II

« Le bombardement par les ballons militaires est sou-
« mis aux mêmes restrictions acceptées pour la guerre
« terrestre et maritime en tout ce qui est compatible
« avec ce nouveau mode de combat ».

244. — Les délégations allemande et française se prononcèrent contre ledit projet, soutenant qu'il était difficile d'apprécier si un ballon est ou non dirigeable car il ne suffit pas pour cela qu'il ait un appareil de direction et fonctionne si le vent lui est favorable. Ils ajoutèrent que l'on ne pouvait parler d'équipage militaire, parce que on peut lancer de la terre ferme un ballon non monté, sur l'ennemi.

245. — Les deux propositions italiennes ayant été soumises au vote de la sous-commission le 7 août 1907, la première fut approuvée par 21 voix contre 8 et 6 abstentions et l'autre par 31 votes contre 1 et 3 abstentions.

Les nations qui s'abstinrent, et celle qui vota contre la seconde partie du projet italien, le firent peut-être parce qu'elles jugèrent que la prescription était, au fond, peu utile et pouvait être plus brièvement exprimée dans

l'article 25 du Règlement de 1899. Peut-être aussi trouvèrent-elles la phrase finale : « en tout ce qui est compatible avec ce nouveau mode de combat » vague et périlleuse, et de nature à rendre inutile dans les luttes futures la règle votée. En outre il fut très vite démontré que la nation qui avait voté contre agissait à coup sûr, attendu que les auteurs mêmes de cette motion l'abandonnèrent immédiatement et se prêtèrent à une modification qui tendait à la supprimer sans même la soumettre au vote de la Commission et de la Conférence.

246. — En effet, quand la seconde Commission se réunit le 14 août 1907, et prit connaissance du rapport du général baron Giesl de Gieslingen sur ces objets, M. Tcharykow annonça immédiatement que, d'accord avec la délégation italienne, il avait élaboré une rédaction nouvelle de l'article 15 destinée à se substituer à toutes ces propositions. Ce texte était ainsi conçu : « Il est interdit d'attaquer ou de bombarder, soit par l'artillerie, soit en lançant des projectiles et des explosifs du haut des ballons « ou par d'autres modes analogues nouveaux, des villes, « des villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas « défendus, et d'enfreindre, en lançant les projectiles ou « explosifs susmentionnés, les restrictions acceptées pour « les bombardements dans la guerre terrestre ou maritime, en tant que ces restrictions sont compatibles avec « ce nouveau mode de combat ».

Heureusement la délégation française, sans se référer à la dernière phrase de l'article proposé, fit remarquer qu'il était plus simple d'intercaler dans l'ancien article 25 après les mots « Il est interdit d'attaquer ou de bombarder », ceux-ci « par quelque moyen que ce soit ». Et tout le monde s'étant mis d'accord sur cette solution, les dangers que comportait la nouvelle rédaction de l'article se trouvèrent évités.

247. — Les deux autres déclarations de 1899 ne se trouvaient pas mentionnées dans le programme russe

de la seconde Conférence, et le président de la seconde commission ne crut pas utile de les discuter. Cependant les États-Unis avaient présenté une proposition reproduisant un projet antérieur non accepté par la première Conférence, et tendant à prohiber l'emploi des balles qui causent des blessures inutilement cruelles, et en général de celles qui vont au delà de ce qui est nécessaire pour mettre un homme hors de combat.

Cette proposition ne fut pas discutée, malgré les observations formulées sur ce point par le général Davis dans la seconde commission, le 11 août 1907.

248. — Quant aux deux déclarations dont il est question au numéro précédent, qu'il suffise de dire qu'elles furent expressément acceptées par l'Angleterre non seulement dans la sous-commission, mais dans la séance plénière du 17 août 1907. La délégation du Portugal annonça également que son gouvernement signerait la déclaration relative aux balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain.

CHAPITRE XII

DISPOSITIONS DE LA CONVENTION DE 1899 SUR LA GUERRE TERRESTRE, APPLICABLES ÉGALEMENT A LA GUERRE MARITIME

---

249. — La quatrième Commission de la Conférence, présidée par M. de Martens, s'était chargée, entre autres questions délicates et difficiles, de l'étude du Règlement sur les lois et coutumes de la guerre terrestre, approuvé en 1899 et complété par la Conférence actuelle de la façon indiquée au chapitre X du présent livre, afin de déterminer si ses prescriptions pouvaient s'appliquer à la guerre maritime.

Après un échange d'idées générales au sein de la commission, sur les autres matières qui lui étaient confiées, M. de Martens fit savoir, à la fin de la séance du 7 août 1907, que le problème dont nous nous occupons se réduisait à peu près à une question de rédaction, et que le comité d'examen l'étudierait en s'attachant de façon toute particulière à la question des câbles sous-marins. A la neuvième séance de ce comité d'examen, M. Beernaert déclara incidemment qu'il serait utile de résoudre le problème en appliquant à la guerre maritime certains principes de la guerre terrestre, tels que l'interdiction de fusiller les prisonniers de guerre, et le

Comité décida que le délégué hollandais, M. le Jonkheer de Karnebeck, se chargerait, sous la direction de M. Beernaert, du rapport préalable sur cet objet.

Ce rapport qui s'inspire principalement de la nécessité de faciliter les travaux, admet qu'il est possible d'appliquer à la guerre maritime presque tous les principes du règlement sur la guerre terrestre, il émet sur certains d'entre eux des observations très intéressantes, et se demande si certains projets soumis à l'étude du comité peuvent faire partie d'un seul et même ensemble de dispositions. Parmi ces observations, les plus délicates se rapportent au sort de l'équipage ennemi ou neutre des navires marchands capturés, et à la condition de la propriété privée ennemie en haute mer et dans les ports.

Le 9 septembre 1907 lecture fut donnée de ce rapport au comité d'examen, dont les membres furent d'accord pour déclarer que le temps manquait pour étudier toutes les questions qu'il suscitait, bien qu'on pût considérer comme applicable, en thèse générale, à la guerre sur mer, la majorité des dispositions réglementaires adoptées pour les armées de terre.

Pour consacrer l'adoption de ce critérium, M. Beernaert proposa une résolution qui fut approuvée sans débat par le Comité, et qui est rédigée comme suit :

« La Commission prie la Conférence de bien vouloir « exprimer le vœu de voir les Puissances, en attendant « un règlement spécial, appliquer autant que possible « à la guerre sur mer les principes de la Convention de « 1899 relatifs à la guerre sur terre.

« Il serait désirable, d'après elle, que l'élaboration « d'un règlement spécial figurât au programme de la « prochaine Conférence ».

250. — La quatrième commission, dans sa réunion du 18 septembre, et la Conférence plénière, le 27, acceptèrent sans difficulté la résolution du comité d'exa-

men. De cette façon cette question se trouva écartée des délibérations et des conventions de la seconde Conférence. Voici quels furent les termes définitivement adoptés : « La Conférence exprime le vœu que l'élabora-
« tion d'un règlement spécial relatif aux lois et cou-
« tumes de la guerre maritime figure au programme de
« la prochaine Conférence, et que, en attendant, les
« Puissances appliquent autant que possible à la guerre
« sur mer les principes de la Convention de 1899, rela-
« tifs à la guerre sur terre ».

CHAPITRE XIII

DE L'USAGE DES TORPILLES ET DES MINES

251. — La guerre russo-japonaise de 1904 permit au monde de faire sur une vaste échelle, l'expérience de l'emploi des mines amarrées ou libres, comme moyen d'attaque et de défense; mais, outre leurs effets militaires, celles-ci causèrent pendant les opérations et après leur conclusion un certain nombre de catastrophes qui émurent l'opinion publique et provoquèrent l'étude technique et juridique d'un assez grand nombre de questions qui jusqu'alors avaient passé à peu près inaperçues.

L'Institut de droit international, toujours attentif au développement de la science qui lui donne son nom et s'inspirant du noble idéal d'humanité et de justice qui justifie son existence, mit immédiatement le problème à l'ordre du jour et ouvrit les débats dans la réunion de Gand de 1906 sur l'important rapport de M. Kebedgy.

N'étant pas en possession des antécédents techniques ni des secrets des marines de guerre nationales, l'Institut dut se limiter à poser les bases juridiques du sujet, et, donnant à son vote le caractère provisionnel, il renvoya le débat à une autre session et adopta les résolutions suivantes :

« 1) Il est interdit de poser en pleine mer des mines fixes ou flottantes.

2) Les belligérants peuvent poser des mines dans leurs eaux territoriales ou dans celles de l'ennemi, à l'exception de mines flottantes ou de mines fixes susceptibles de causer par leur déplacement un danger pour la navigation en dehors des eaux des belligérants.

3) 1° Il en est de même des États neutres qui voudraient placer dans leurs eaux des engins pour empêcher la violation de la neutralité.

2° Mais les États neutres ne peuvent placer de telles mines dans le passage des détroits qui conduisent dans une mer ouverte

4) L'obligation de la notification incombe à l'État belligérant aussi bien qu'à l'État neutre.

5) La violation de l'une des règles qui précèdent entraîne la responsabilité de l'État fautif ».

Les dispositions qui précèdent s'inspiraient du désir de concilier l'intérêt du belligérant avec ceux du commerce neutre, et d'éviter que la guerre, soit pendant sa durée, soit même après sa conclusion, n'interdît au commerce neutre l'usage pacifique et libre de la mer.

252. — Il est indubitable, en effet, que les mines sont un moyen légitime d'attaque et de défense. Coûtant relativement peu et ayant une grande efficacité, elles tendent à égaliser, dans la limite du possible, la force de résistance des pays faibles et la puissance d'agression des grandes nations navales. Les peuples forts et riches eux-mêmes, qui possèdent un grand développement de côtes et un nombre relativement élevé de ports et de havres, trouvent dans l'usage de ces nouveaux engins une grande économie et une grande sécurité.

Bien qu'on affirme fréquemment, — on l'a fort clairement déclaré au sein de la Conférence même, — que les navires de guerre possèdent déjà des moyens infaillibles de se garantir des effets d'une mine située à proximité, il est en-

core beaucoup plus sûr que la crainte qu'inspire leur présence continuera longtemps à entraver les opérations et les manœuvres d'une flotte ennemie. A cela s'ajoute le parti que l'on peut tirer de leur emploi dans un combat naval.

Mais les neutres ont de leur côté le droit de ne pas se trouver exposés à sombrer tout à coup, par l'effet de la force occulte d'une mine ignorée, et de ne pas voir leurs occupations légitimes troublées et empêchées par les opérations de la guerre. Il est nécessaire que les mines utilisées par les belligérants restent suffisamment soumises à leur action pour qu'elles ne mettent pas en péril le commerce innocent, et qu'il y ait de leur emploi et de leur submersion une publicité suffisante pour que les neutres puissent éviter le transit dans les parages dangereux.

Toutes ces vérités dont la certitude ne souffre pas discussion en ce qui touche les eaux territoriales des combattants, sont encore beaucoup plus évidentes lorsqu'il s'agit de ports ennemis non bloqués, et surtout de la haute mer. Utiliser les mines comme moyen d'attaque des ports ennemis non bloqués, ce serait ressusciter les blocus fictifs, non sans doute de la même façon que les blocus des guerres napoléoniennes, mais réellement pourtant, et sous le couvert d'une impunité qui n'a rien de chevaleresque.

Ensemencer de mines la mer libre ce serait causer aux neutres un dommage totalement disproportionné avec le bénéfice que les belligérants en retireraient, et méconnaître que la liberté de la mer, conquête définitive de l'humanité, a pour objet primordial le développement des relations pacifiques, et n'est compatible qu'avec les opérations de guerre qui ne troublent pas d'une façon permanente et considérable la navigation tranquille et sûre du monde entier.

253. — Lorsque la seconde Conférence de La Haye

commença à s'occuper de cette question à propos d'une proposition anglaise dont nous parlerons plus tard, la délégation de Chine fit une déclaration qui causa une impression considérable sur les délégués réunis. Elle dit que son Gouvernement était encore obligé de placer sur les navires de navigation côtière des instruments spéciaux pour recueillir et détruire les mines flottantes qui, depuis la dernière guerre entre la Russie et le Japon, se rencontrent non seulement en haute mer, mais dans ses eaux territoriales. Malgré toutes les précautions prises, dirent-ils, un nombre considérable de navires ont été coulés à pic : navires de cabotage ou de pêche, jonques, etc... qui se sont heurtés à ces mines automatiques sous-marines et se sont perdus corps et biens, sans que le détail de ces désastres soit parvenu à la connaissance du monde occidental.

254. — Nous reproduisons maintenant la proposition des délégués britanniques qui a servi de base à la discussion et autour de laquelle se groupa une série d'amendements dont nous aurons l'occasion de parler dans ce chapitre. Voici ce texte :

Projet de règlements concernant l'emploi de mines automatiques sous-marines de contact.

« 1) L'emploi de mines sous-marines de contact non « mouillées est interdit.

« 2) Les mines sous-marines automatiques de contact « qui, en quittant leur point de mouillage, ne deviennent « pas inoffensives, sont prohibées.

« 3) L'emploi de mines sous-marines automatiques de « contact pour établir ou maintenir un blocus de com- « merce est interdit.

« 4) Les belligérants ne pourront se servir de mines « sous-marines automatiques de contact que dans leurs « eaux territoriales ou celles de leurs ennemis. Toute-

« fois, devant les ports de guerre fortifiés cette zone « pourra être étendue jusqu'à une distance de dix milles « des canons à terre, à charge, pour le belligérant « qui poserait ces mines, d'en donner avis aux neutres, « et de prendre en outre les dispositions que les cir« constances lui permettront pour éviter, dans la me« sure possible, que les navires de commerce qui n'au« raient pu être touchés par cet avis soient exposés à « être détruits.

« Seuls les ports possédant au moins un grand bassin « à radoub et qui seront munis de l'outillage nécessaire à « la construction et la réparation de vaisseaux de guerre « et dans lesquels un personnel d'ouvriers payés par « l'État pour effectuer la construction et la réparation « de vaisseaux de guerre est entretenu en temps de « paix, seront considérés comme entrant dans la caté« gorie de ports de guerre.

« 5) D'une façon générale, les précautions nécessaires « seront prises pour sauvegarder les navires neutres « qui se livrent à un commerce licite; et il est à désirer « que, en raison des dispositions mêmes prises dans la « construction des mines sous-marines automatiques de « contact, ces engins cessent d'être dangereux au bout « d'un délai convenable.

« 6) A la fin de la guerre les belligérants se commu« niqueront mutuellement dans la mesure possible les « informations nécessaires quant à l'emplacement des « mines automatiques de contact que chacun aura po« sées le long des côtes de l'autre, et chaque belligérant « devra procéder dans le plus bref délai à l'enlèvement « des mines qui se trouvent dans ces eaux territoriales ».

255. — Les débats quelque peu confus et parfois répétés que ces problèmes firent naître dans la sous-commission, dans le comité et à la troisième commission, et les propositions diverses qui se succédèrent depuis le début jusqu'aux phases dernières par lesquelles passa le

projet finalement approuvé, excluent toute relation chronologique des travaux de la Conférence sur ce point et obligent, pour les exposer avec la clarté indispensable, à séparer et à résumer les questions essentielles qui furent discutées et résolues.

Voyons donc successivement ce qui fut fait relativement aux espèces de mines utilisables ou prohibées, au but en vue duquel on peut les employer, au lieu où doivent être placées les mines fixes, aux précautions qui doivent être adoptées par les belligérants et par les neutres et qu'il importe d'adopter pour les uns comme pour les autres, à la responsabilité qu'entraîne l'infraction à ces règles, au délai accordé aux nations pour transformer leur matériel existant, enfin à la durée obligatoire des accords de la Conférence.

256. — En ce qui concerne les appareils de destruction que l'on utilise aujourd'hui dans la guerre navale, le capitaine de vaisseau Castiglia donna des explications claires et concrètes, à l'occasion de l'exposé des motifs d'une proposition italienne. Il mentionna en premier lieu les mines fixes actionnées de la côte, qui éclatent à volonté au moyen d'un courant électrique, puis cita les mines amarrées en un endroit fixe qui explosent par le contact, celles qu'il convient d'ancrer à une grande profondeur, celles qui demeurent libres et explosent par le contact, et les torpilles automatiques qui peuvent être lancées en différentes directions.

257. — Nous avons déjà vu que la motion des délégués anglais prohibait de façon absolue les mines libres dont les situations futures ne peuvent être calculées d'avance et qui éclatent au premier contact d'un vaisseau belligérant ou neutre, marchand ou militaire, qui les rencontre. Ce système, le plus humanitaire de tous ceux qui furent proposés et le plus favorable au commerce neutre, fut explicitement secondé par une proposition des États-Unis de l'Amérique du Nord et défendu par l'Allemagne,

quoique pour un délai de cinq ans seulement. Au contraire les délégués japonais, aussi bien que les russes, proposèrent d'autoriser les mines libres sous condition qu'elles fussent absolument inoffensives au bout d'un certain délai après leur lancement, et la délégation italienne fixa ce délai à une heure. Bien que certains rapports techniques aient estimé absolument impossible d'obtenir maintenant ce résultat, plus d'un expliqua dans le comité le moyen de l'obtenir, en affirmant que le problème était déjà chose résolue pour la marine militaire de son pays.

La prohibition absolue demandée par l'Angleterre et les États-Unis ayant été soumise à la décision du Comité, fut repoussée par 9 votes contre 5 et deux abstentions. Dans la commission la proposition allemande obtint 1 voix contre 9, mais le projet du comité qui reproduisait en substance la proposition italienne relative au délai d'une heure ayant également été soumis à pareille épreuve réunit 19 voix pour, 8 contre et 9 abstentions.

258. — Les mines automatiques de contact amarrées ou fixes rencontrèrent l'appui général, et les diverses propositions en autorisèrent le placement à la condition qu'elles devinssent inoffensives lorsqu'elles auraient rompu leurs amarres et qu'elles flottassent librement dans la mer. Les États-Unis d'Amérique, l'Angleterre, l'Italie, la Russie le demandèrent toutes dans leurs diverses motions, quoique en termes différents et plus ou moins radicaux.

Seule la délégation espagnole combattit pour la prohibition de ces mines jusqu'à ce qu'une commission technique internationale eût reconnu l'efficacité des moyens employés pour leur donner le caractère inoffensif toutes les fois qu'elles seraient en liberté. Elle soutint dans le comité que si chaque pays a le droit de garder le secret sur les inventions relatives aux armes et aux moyens de guerre, les engins destinés à la sécurité et à

la sauvegarde des neutres doivent être dans le domaine universel, et qu'il ne doit y avoir aucun scrupule à généraliser leur connaissance. Malgré ces considérations, le comité rejeta la proposition espagnole par 2 voix contre 4 et 2 abstentions.

259. — La délégation de Russie demanda que les torpilles fussent construites de façon à devenir inoffensives lorsqu'elles ne produiraient pas immédiatement leur effet. Comme c'est là aujourd'hui la pratique universelle de tous les États, cette restriction fut admise sans difficulté. Elle pourra servir d'obstacle à de nouvelles inventions périlleuses pour la sécurité des neutres.

260. — Quel peut être l'emploi des mines automatiques de contact? La proposition britannique que nous avons citée plus haut parle des belligérants; elle considère donc la pose de ces mines comme une opération de guerre. Même dans les opérations militaires la délégation de Colombie proposa d'établir une restriction nouvelle, et dans ce but, elle déposa vers la fin de la discussion l'amendement suivant : « L'emploi des mines de « contact amarrées est absolument interdit excepté comme « moyen de défense.

« Les belligérants ne pourront se servir desdites mines « que pour la protection de leurs propres côtes et seule- « ment jusqu'à la distance de la portée maxima des canons.

« Dans le cas des bras de mer ou des passages maritimes « navigables conduisant exclusivement aux côtes d'une « seule Puissance, cette Puissance pourra barrer leur « entrée, pour sa protection, en plaçant des mines auto- « matiques de contact amarrées.

« Il est absolument interdit aux belligérants de placer « des mines automatiques de contact amarrées en pleine « mer ou dans les eaux de l'ennemi ».

M. Perez Triana, en un éloquent discours, défendit cette généreuse proposition qui, malheureusement, ne parut pas en harmonie avec les exigences militaires mo-

dernes. Soumise au vote, elle n'obtint pas la majorité absolue, malgré l'appui de l'Angleterre. Votèrent pour, les seize nations suivantes : Bolivie, Chine, Colombie, Cuba, l'Équateur, l'Espagne, la Grande-Bretagne, le Guatémala, Haïti, les Pays-Bas, le Pérou, la Perse, le Portugal, le Salvador, l'Urugay, le Vénézuéla.

Il resta donc établi que la règle adoptée par la Conférence dans les délibérations que nous venons de rapporter, fut la légitimité de l'emploi des mines pour l'attaque et la défense indistinctement.

261. — Les délégués de Hollande demandèrent avec raison que l'on déterminât également le droit des non-belligérants de poser des mines pendant la guerre, dans le but de défendre leur neutralité. Malgré une tentative faite pour opposer à ces justes préoccupations une exception d'incompétence tirée des termes du programme russe, la commission estima qu'elle pouvait et devait s'occuper de la question. Et de l'accord définitif que nous reproduisons plus loin, résulta la reconnaissance du droit des Puissances neutres à se servir de mines.

262. — La troisième disposition de la proposition anglaise que nous avons reproduite ci-dessus prohibait l'emploi des mines sous-marines automatiques de contact, aux fins d'établir et de maintenir un blocus commercial : cette règle pouvait aussi bien s'appliquer au blocus pacifique qu'au blocus de guerre, et répondait clairement à l'esprit et aux termes de la déclaration de Paris de 1856 qui exige l'effectivité de cette opération militaire.

Certaines délégations objectèrent toutefois que la question du blocus n'était pas de la compétence de la troisième commission chargée de l'étude des mines, — et en outre qu'il pourrait être nécessaire aux navires de blocus de se servir de mines amarrées pour leur sécurité et leur défense.

Cette dernière observation de caractère technique, obligea le Comité à modifier les termes de la proposition anglaise, en interdisant la pose de mines automatiques de contact devant les côtes et les ports de l'adversaire à seule fin d'interrompre la navigation marchande. Cette rédaction ne satisfit point pleinement certaines délégations qui la trouvèrent un peu obscure.

263. — En quels lieux peuvent être placées les mines amarrées? Cette question donna naissance aux avis les plus divers et aux discussions les plus vives. Tandis que certains en limitaient l'usage aux eaux territoriales des belligérants qu'ils désignaient seulement de cette expression générale, ou bornaient à trois milles des côtes et à dix milles de certains ports militaires, d'autres prétendaient les autoriser en haute mer, ou sur le théâtre de la guerre, ou dans la sphère de l'activité immédiate des belligérants.

Le comité se prononça pour la limitation de leur usage à une zone de trois milles, en ce qui concerne les rapports des belligérants et des neutres, zone qui dans les rapports des seuls belligérants s'étendrait jusqu'à dix milles de leurs ports de guerre et de leurs arsenaux respectifs. En outre il consentit à autoriser l'emploi des mines dans la sphère d'activité immédiate des belligérants, à condition qu'elles deviendraient inoffensives dans le délai maximum de deux heures après leur abandon. Aucune de ces propositions du Comité n'obtint dans la commission une majorité absolue, de sorte qu'il fut nécessaire de les abandonner. La question ne put être résolue en raison des divergences absolues des intérêts et des opinions.

264. — Avait trait également à la question du placement des mines sous-marines, la demande plusieurs fois réitérée par la Hollande d'édicter une déclaration prohibant la pose des mines dans les détroits unissant deux mers libres. La condition spéciale et généralement peu connue de certains détroits et passages entre les îles Phi-

lippines et celles de l'archipel du Japon, servit de prétexte à ceux qui combattirent, avec succès d'ailleurs, cette proposition.

Ne figure pas non plus dans le rapport approuvé un amendement hollandais ayant pour but de déclarer que la convention ne modifierait en rien la situation actuelle des détroits. Le rapport détaillé et précis de M. Streit le mentionna, et l'on jugea qu'il était inutile d'en faire un article spécial.

265. — Toutes les délégations furent d'accord sur la nécessité d'établir des précautions spéciales pour que les mines automatiques de contact amarrées causassent le moins possible de dommages à la navigation pacifique. Dans ce but, le projet établit une règle pour les combattants et une autre pour les neutres; ceux-ci n'ayant pas besoin, comme les premiers, de garder le secret sur les régions où les mines auraient été placées. D'autre part, les devoirs des uns et des autres à la fin de la guerre ne peuvent être les mêmes, car on ne conçoit pas que le neutre ait, comme le belligérant, ancré des mines sur les côtes étrangères.

266. — Du moment qu'un accord international établit certaines règles sur les diverses espèces de mines et la façon de s'en servir, il est logique de penser que la Puissance signataire qui contrevient à ce qu'elle a promis doit être tenue d'indemniser pour les dommages et préjudices survenus de son fait. En ce sens, les délégués de Hollande proposèrent de déterminer clairement le principe de la responsabilité.

Le comte Tornielli combattit cette motion, en invoquant la difficulté qu'il y aurait à préciser lequel des belligérants est responsable, alors que tous les deux ont la faculté de poser dans les mêmes lieux des mines automatiques de contact. On eût pu insinuer que la question de fait serait soumise au tribunal permanent de La Haye, mais le Comité se décida à laisser de côté la décision sur

ce point, pour la soumettre aux règles générales de la responsabilité que le droit commun établit.

267. — Les nations n'étant pas à l'heure actuelle disposées à une transformation immédiate de leur matériel de mines, le Comité proposa qu'elles s'obligent à effectuer cette transformation aussitôt qu'il leur serait possible, conformément aux principes de la nouvelle réglementation. Les délégués anglais proposèrent de fixer à cette fin un délai d'un an pour les mines libres, et de trois pour les mines fixes, à partir de la ratification, mais cette proposition ne rencontra pas l'approbation de la majorité des délégations.

268. — La dernière question intéressante du débat se référerait à la durée de la convention. La majorité dans le Comité voulait la réduire à cinq ans, mais la commission, d'accord avec les délégués de la Grande-Bretagne, la porta à sept, à moins que la troisième Conférence ne se réunît auparavant et n'adoptât une autre convention.

269. — Les dispositions proposées par le Comité et qui n'obtinrent pas dans la Commission une majorité absolue, furent principalement les suivantes :

a) Il est interdit de poser des mines automatiques de contact amarrées à une distance de plus de trois milles marins à partir de la laisse de basse-mer, le long de toute l'étendue des côtes, ainsi que des îles et îlots qui en dépendent.

Pour les baies, le rayon de trois milles marins sera mesuré à partir d'une ligne droite, tirée en travers de la baie dans la partie rapprochée de l'entrée au premier point où l'ouverture n'excédera pas dix milles.

b) La limite pour la pose des mines automatiques de contact amarrées est portée à une distance de dix milles marins devant les ports de guerre et devant les ports où il y a soit des arsenaux militaires, soit des établissements de constructions navales ou de radoub.

Sont considérés comme ports de guerre les ports qui

sont décrétés comme tels par l'État auquel ils appartiennent.

c) Devant les côtes et les ports de leurs adversaires les belligérants peuvent placer des mines automatiques de contact amarrées dans les limites indiquées aux deux articles précédents.

Toutefois ils ne peuvent dépasser la limite de trois milles marins devant les ports qui ne sont pas des ports de guerre, que s'il s'y trouve des établissements de constructions navales ou de radoub appartenant à l'État.

d) Dans la sphère de leur activité immédiate, les belligérants ont de même le droit de placer des mines automatiques de contact en dehors des limites fixées par les dispositions ci-dessus;

Les mines employées en dehors des limites ainsi fixées, doivent être construites de façon qu'elles soient rendues inoffensives dans un délai maximum de deux heures après que celui qui en fait usage les aura abandonnées.

e) L'Etat neutre ne pourra placer de mines hors des limites indiquées précédemment à la lettre *a*.

270. — Par suite de la suppression faite et des amendements adoptés, le texte définitif soumis à la Commission et à la Conférence était rédigé comme suit :

ARTICLE 1

Il est interdit :

1° De placer des mines automatiques de contact non amarrées, à moins qu'elles ne soient construites de manière à devenir inoffensives une heure au maximum après que celui qui les a placées en aura perdu le contrôle;

2° De placer des mines automatiques de contact amarrées, qui ne deviennent pas inoffensives dès qu'elles auront perdu leurs amarres;

3° D'employer des torpilles qui ne deviennent pas inoffensives lorsqu'elles auront manqué leur but.

ARTICLE II

Il est interdit de placer des mines automatiques de contact devant les côtes et les ports de l'adversaire dans le seul but d'intercepter la navigation du commerce.

ARTICLE III

Lorsque les mines automatiques de contact amarrées sont employées, toutes les précautions possibles doivent être prises pour la sûreté de la navigation pacifique.

Les belligérants s'engagent à pourvoir, dans la mesure du possible, à ce que ces mines deviennent inoffensives dans un laps de temps limité, et, dans le cas où elles cesseraient d'être surveillées, à signaler les régions dangereuses aussitôt que les exigences militaires le permettront, par un avis à la navigation qui devra être aussi communiqué aux gouvernements par la voie diplomatique.

ARTICLE IV

Toute puissance neutre qui place des mines automatiques de contact devant ses côtes doit observer les mêmes règles et prendre les mêmes précautions que celles qui sont imposées aux belligérants.

La puissance neutre doit faire connaître à la navigation, par un avis préalable les régions où seront mouillées les mines automatiques de contact, cet avis devra être communiqué d'urgence aux gouvernements par la voie diplomatique.

ARTICLE V

A la fin de la guerre les puissances belligérantes s'engagent à faire tout ce qui dépend d'elles pour enlever chacune de son côté les mines qu'elles ont placées.

Quant aux mines automatiques de contact amarrées,

que l'un des belligérants aurait posées le long des côtes de l'autre, l'emplacement en sera notifié par la puissance qui les a posées à l'autre partie, et chaque puissance devra procéder dans le plus bref délai à l'enlèvement des mines qui se trouvent dans ses eaux.

Article VI

Les puissances contractantes qui ne disposent pas encore de mines perfectionnées telles qu'elles sont prévues dans le présent règlement, et qui par conséquent ne sauraient actuellement se conformer aux règles établies dans les articles 1 et 3 s'engagent à transformer aussitôt que possible leur matériel de mines, afin qu'elles répondent aux prescriptions susmentionnées.

Article VII

Les stipulations du présent règlement sont conclues pour une durée de sept ans ou jusqu'à la clôture de la troisième Conférence de la paix si cette date est antérieure.

Les puissances contractantes s'engagent à reprendre la question de l'emploi des mines sous-marines automatiques de contact six mois avant l'expiration du délai de sept ans, au cas où elle n'aurait pas été reprise et résolue par la troisième Conférence de la paix à une date antérieure.

A défaut de stipulation d'une nouvelle convention, le présent règlement continuera à rester en vigueur, sauf dénonciation de la présente convention. La dénonciation ne produira ses effets (à l'égard de la puissance qui l'aura notifiée) que six mois après la notification.

271. — Dans la séance tenue par la troisième Commission le 26 septembre 1907, le projet que nous venons de transcrire fut approuvé par les trente voix favorables des nations qui y étaient représentées. Toutefois l'alinéa

premier de l'article premier, qui traite des mines automatiques libres, fut l'objet de réserves de la part des délégations d'Allemagne, du Monténégro, de Russie et de Suède. Tout l'article premier ainsi que le troisième et le sixième donnèrent lieu à des réserves de la Turquie, et l'Allemagne en formula également à l'égard de l'article deux.

272. — Lorsque le projet fut voté en séance plénière de la Conférence, le 9 octobre, les quarante-quatre nations qui ont participé aux travaux étaient présentes.

Le vote fut unanimement favorable, sauf les réserves de la Turquie et de l'Allemagne déjà faites au sein de la troisième commission, celles de la France sur l'article second, et celles de la République Dominicaine, du Mexique, du Monténégro, de la Russie et du Siam, relatives à l'alinéa premier de l'article premier.

273. — Après le vote, le délégué anglais Sir Ernest Satow, prit la parole en ces termes :

« Ayant voté pour la Convention sur les mines que « vient d'accepter la Conférence, la Délégation britan- « nique tient à déclarer qu'elle ne saurait considérer cet « arrangement comme donnant une solution définitive « à la question, mais bien comme ne marquant qu'une « étape dans la législation internationale sur la matière.

« Elle considère qu'il n'y est pas suffisamment tenu « compte du droit des neutres à la protection, ni des « sentiments humanitaires que l'on ne saurait négliger ; « elle a fait son possible pour amener la Conférence à « partager sa manière de voir, mais ses efforts dans « cette direction sont restés sans résultat.

« La haute mer, Messieurs, est une grande route inter- « nationale. S'il est permis, dans l'état actuel des lois et « coutumes internationales, aux belligérants d'y vider « leurs querelles, il ne leur incombe pas moins de ne « rien faire qui puisse, encore longtemps après leur « départ de l'endroit, rendre cette grand route dange-

« reuse pour les neutres qui ont également le droit de « la pratiquer. Nous déclarons sans hésitation que le « droit du neutre à la sécurité dans la navigation des « hautes mers doit l'emporter sur le droit passager du « belligérant de s'en servir comme lieu d'opérations de « guerre.

« Cependant la convention telle qu'elle a été adoptée « n'impose au belligérant aucune restriction quant à « l'emplacement des mines amarrées qui pourront par « conséquent être posées par ce dernier partout où bon « lui semblera, soit dans ses propres eaux territoriales « pour se défendre, soit dans celles de l'ennemi comme « moyen d'attaque, soit enfin dans la haute mer, de sorte « qu'il arrivera forcément que la navigation neutre « courra de gros risques en temps de guerre navale et « pourra subir bien des désastres. Nous avons déjà in- « sisté à plusieurs reprises sur le danger d'une telle « situation : nous nous sommes efforcés de démontrer « quel pourrait bien être le contrecoup de la perte de « quelque grand paquebot appartenant à une puissance « neutre. Nous n'avons pas manqué de faire valoir tous « les arguments à l'appui de la limitation du champ « d'action de ces mines, en faisant ressortir tout particu- « lièrement les avantages qu'en retirerait le monde « civilisé, puisque ce serait diminuer, dans une certaine « mesure, les causes de conflits armés. Il nous a semblé « qu'en acceptant la proposition faite par nous au début « de la discussion, on aurait obvié aux dangers qui dans « toute guerre maritime à l'avenir menaceront de trou- « bler les relations amicales entre les neutres et les belli- « gérants. Mais, puisque la Conférence n'a pas partagé « notre manière de voir, il nous reste à déclarer de la « façon la plus formelle que ces dangers existent et que « c'est grâce à l'état incomplet de la convention actuelle « qu'ils se feront sentir à l'avenir. Celle-ci ne constituant, « dans notre pensée, qu'une solution partielle et insuf-

« fisante du problème, l'on ne saurait comme il est dit
« plus haut, la considérer comme étant une exposition
« complète du droit international sur ce sujet. Aussi ne
« doit-on pas présumer la légitimité de tel ou tel acte,
« tout simplement parce que la convention ne l'a pas
« prohibé. Il y a là un principe que nous tenions à affir-
« mer et qui ne pourra jamais être négligé par aucun
« État, quelle que soit sa puissance ».

274. — Si on laisse de côté la menace quelque peu arrogante, et un peu inopportune au sein de la Conférence, qui sert de conclusion aux paroles précédentes, on ne peut en vérité méconnaître qu'il y a beaucoup de vrai dans ces observations et dans les critiques adressées à cette convention internationale par le second délégué anglais. Il n'y ajouta point, cependant, une remarque qui saute aux yeux et paraît incontestable. C'est que, historiquement, c'est la première fois, que l'on rencontre une convention perdant son efficacité au bout d'un certain délai à partir de la ratification, sans avoir par contre d'efficacité obligatoire à une époque fixe. Tant que le matériel maritime de chaque puissance n'aura pas été modifié, elle n'aura pas à s'appliquer. Outre qu'on a supprimé toute restriction quant aux lieux où les mines peuvent être placées, on n'a pas davantage fixé le délai dans lequel il est nécessaire d'utiliser les mines amarrées sous condition qu'elles soient inoffensives quand elles se détachent, ou les mines libres, sous condition qu'elles ne puissent causer aucun dommage au moment où l'on en a perdu la direction matérielle. Cette convention n'est certes pas de celles qui augmenteront la gloire et le renom de la seconde Conférence de La Haye.

CHAPITRE XIV

TRANSFORMATION DES NAVIRES MARCHANDS EN NAVIRES DE GUERRE

---

275. — L'examen de ce problème, intimement lié à la suppression de la course, persuada certaines délégations qu'il était nécessaire de déclarer en termes précis ce qu'il faut entendre par navires de guerre. C'est ce que la Délégation britannique fit la première, à la séance de la quatrième commission du 28 juin 1907.

La proposition anglaise est ainsi conçue :

« Il y a deux catégories de vaisseaux de guerre :

« A. — Vaisseaux de combat;

« B. — Vaisseaux auxiliaires.

« A. — Sera compris dans le terme « vaisseau de com-
« bat » : Tout navire battant un pavillon reconnu, armé
« aux frais de l'État pour attaquer l'ennemi et dont les
« officiers et l'équipage sont dûment autorisés à cet effet
« par le Gouvernement dont ils dépendent. Il ne sera pas
« licite au navire de revêtir ce caractère sauf avant son
« départ d'un port national, ni de s'en devêtir sauf après
« être rentré dans un port national ».

« B. — Sera compris dans le terme « vaisseau auxi-
« liaire » : Tout navire marchand, soit belligérant soit
« neutre, qui sera employé au transport de marins, de

« munitions de guerre, combustibles, vivres, eau ou « toute autre espèce de munitions navales, ou qui sera « destiné à l'exécution de réparations ou chargé du port « de dépêches ou de la transmission d'informations si le « dit navire est obligé de se conformer aux ordres de « marche à lui communiqués soit directement soit indirec- « tement, par la flotte belligérante. Sera de même com- « pris dans la définition tout navire employé au transport « de troupes militaires ».

Les délégués de Russie proposèrent également une définition qu'ils rédigèrent ainssi :

« Est considéré comme bâtiment de guerre tout navire « commandé par un officier de marine en activité de « service et pourvu d'un équipage soumis au code mili- « taire. Le bâtiment doit porter, par ordre de son Gou- « vernement, le pavillon de guerre, ce qui implique, dès « le moment où cet ordre est donné, l'inscription du bâti- « ment dans la liste des navires de guerre de son pays ».

Les États-Unis formulèrent de même une proposition qui commençait ainsi : « Le navire de guerre doit être « commandé par un officier dûment commissionné et « avoir un équipage soumis à la loi et à la discipline mi- « litaire ».

276. — De ces trois définitions, celle des délégués anglais seule donna lieu à discussion, parce que la majorité des autres États comprit qu'il s'agissait là d'un moyen habile mais sûr de maintenir la contrebande de guerre à l'instant même où l'on en demandait l'abolition, et de soumettre les prises neutres à une réglementation moins favorable que la pratique actuelle.

Lord Reay chercha inutilement à convaincre les délégués du contraire, en expliquant sa proposition, le 9 juillet 1907; le vice-amiral de Roëll, délégué des Pays-Bas, lui demanda aussitôt si les navires de guerre auxiliaires, qui pourraient même être des navires neutres, pourraient exercer le droit de visite et de capture; et le délégué des

États-Unis, le général Porter, observa qu'en ce qui concerne les navires neutres, artificiellement classés comme navires de guerre, on n'allait à rien moins qu'à substituer à la décision d'un tribunal des prises, l'opinion capricieuse d'un officier belligérant. Le délégué russe, Mr Ovtchinnikow, mit en relief les difficultés pratiques qui surviendraient, et le premier délégué italien, Comte Tornielli, déclara que l'affaire méritait l'étude attentive d'un comité spécial.

Tel fut le parti que prit la quatrième Commission. Mais bien que les délégués anglais eussent répété à plusieurs reprises que leur proposition n'était pas l'antidote de la suppression de la contrebande de guerre et ne visait pas les navires marchands transformés en navires de guerre, ils finirent par retirer leur proposition dans le Comité et dans la Commission. Ainsi l'on évita des discussions longues et ennuyeuses, et l'on dissipa la méfiance que ce projet avait fait naître.

277. — En ce qui concerne la transformation proprement dite, des propositions émanant des délégués d'Italie, des Pays-Bas, du Japon et des États-Unis avaient été déposées à côté de celles déjà citées de la Russie et de l'Angleterre, et d'une motion verbale de l'Autriche-Hongrie. Les propositions comprenaient trois questions différentes :

a) celle du lieu où la transformation peut s'effectuer;

b) celle de la permanence de la transformation pendant les opérations militaires qui l'ont occasionnée;

c) celle de l'ensemble des conditions auxquelles doit être soumis le navire transformé.

278. — Nous nous occuperons séparément de ces trois points, non sans observer d'une part que la Conférence conclut unanimement en faveur de la possibilité de cette transformation, y vit une chose entièrement distincte de la course justement abolie au congrès de Paris de 1856, et, de l'autre, qu'elle refusa en définitive d'admettre que

l'on pût traiter en pirates, comme le demandait la délégation hollandaise, les navires qui ne se conformeraient pas aux conditions fixées.

La première de ces observations a une grande importance. Durant le XIXe siècle, dans sa seconde moitié surtout, les conditions de la navigation maritime, en particulier pour tout ce qui concerne la marine de guerre, ont beaucoup varié. Le transport est aussi important pour les opérations de guerre que le navire de combat, et les navires marchands de grande navigation, nécessitent un effort de construction si considérable et si coûteux, qu'ils ont besoin de la protection, des secours et des subventions de l'Etat. La conséquence logique de cette situation réciproque, a été de la part de l'État, la mise à la disposition de la marine marchande, pendant la paix, de ressources importantes, à condition que celle-ci lui prêtât son service en cas de guerre.

Il ne s'agit en aucune façon d'accorder des patentes de course à des particuliers ou à des compagnies en les incitant à faire main basse sur la propriété privée, au risque de déchaîner toutes les violences et toutes les injustices de la pratique ancienne; il s'agit exclusivement d'un service de marine volontaire, équivalent à sa mobilisation partielle comme auxiliaire de son propre pays et non dans un but directement hostile à la nation et à la propriété étrangère. La fin qu'elle poursuivait obligeait donc la seconde Conférence de la paix à donner au système moderne une réglementation telle qu'elle maintînt intacte et définitivement assurée la suppression de la course, que personne d'ailleurs ne prétendait rétablir.

279. — En ce qui touche la première des questions mentionnées : le lieu où la transformation devait s'opérer, l'accord ne se fit pas entre les grandes puissances. Tandis que l'Angleterre voulait qu'elle ne pût se réaliser que dans un port national, le Japon et les États-Unis étendaient cette faculté aux ports et eaux territoriales na-

tionales ou occupées, et trois grandes puissances maritimes, l'Allemagne, la Russie et la France, voulaient maintenir la liberté de la transformation en haute mer. L'Italie adopta un moyen terme, estimant que les navires sortis d'un port avant le commencement des hostilités pouvaient se transformer en haute mer ou dans les eaux territoriales de l'autre État, mais non ceux qui auraient pris la mer après le commencement de la guerre.

Les arguments anglais visaient les ports neutres et la mer libre. Quant aux premiers, Lord Reay disait avec raison que si les navires pouvaient y entrer avec le caractère marchand et en ressortir transformés en navires de guerre, pour accomplir leur mandat militaire, ils se trouvaient ainsi avoir violé la neutralité en augmentant dans ces ports leur valeur comme unité de combat. Les belligérants ne doivent pas le faire, ni les neutres le consentir, et le Comité, ainsi que la quatrième Commission, sans qu'il fût besoin d'un vote spécial, se mirent en principe, et sauf certaines réserves, complètement d'accord sur ce point.

En ce qui concerne la haute mer, les arguments anglais ne paraissent pas décisifs. Lord Reay affirmait en se référant au droit de visite, qu'il importe aux neutres, jusqu'à un certain point, de savoir par avance quels sont les navires qui peuvent l'exercer. Il soutint, en se basant sur ce que la transformation était un acte de souveraineté, qu'elle ne peut s'exercer que dans les limites de la juridiction nationale. Les Hollandais ajoutèrent que la Conférence devait adopter la thèse anglaise, parce qu'elle ne s'était pas réunie pour étendre le domaine de la guerre en facilitant la transformation des navires marchands. Le délégué technique italien, M. Fusinato, se plaçant à un autre point de vue, observa que les navires marchands ennemis jouissent de certains privilèges dans un port neutre, dont ne doivent pas profiter ceux

qui se convertissent en navires de guerre immédiatement après leur sortie.

La thèse contraire eut comme défenseurs les Allemands, les Russes, les Français. Le contre-amiral Siegel, au nom des premiers, soutint qu'il appartenait à la législation interne, et non au droit des gens, de déterminer le temps et le lieu dans lesquels un navire pourrait opérer sa transformation, et que l'on ne peut se justifier juridiquement, ni admettre au point de vue militaire, la restriction de cette opération aux eaux territoriales. Attendu que l'État conserve en haute mer sa juridiction sur les navires, M. Ovtchinnikow, au nom de la Russie, rappela qu'un navire marchand ennemi, pris en haute mer, peut être immédiatement transformé en navire de guerre, et il ajouta qu'une flotte peut agir de même vis-à-vis d'un navire marchand de son propre pays. Enfin le délégué français, M. Renault, soutint avec sa grande autorité professionnelle, que le droit international public ne s'opposait pas à la transformation au delà des eaux territoriales, même en la considérant comme un acte de souveraineté, car les actes de souveraineté peuvent être accomplis en haute mer.

Cette discussion se renouvela au sein du Comité, où l'on vota de la façon suivante. Neuf pays furent partisans de prohiber la transformation en pleine mer : les États-Unis, la Belgique, le Brésil, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, la Norwège, les Pays-Bas et la Suisse; votèrent en sens contraire : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, l'Argentine, le Chili, la France, la Russie et la Serbie. Devant ce résultat auquel manquait toute unanimité, et devant l'impossibilité de tenter aucune formule de conciliation, le Comité fut d'avis de laisser ce point de côté, en le mentionnant dans l'un des considérants du projet que nous transcrirons plus loin, et dont la rédaction définitive ne laissa point toutefois que de donner lieu à certaines difficultés.

La question est réellement douteuse. Une puissance qui, comme la Grande-Bretagne, a des ports dans toutes les parties du monde, se trouverait extrêmement favorisée, dans les futures luttes navales, par la thèse qui prohibe la transformation hors des eaux territoriales. Son adversaire verrait surgir de toutes parts de nouveaux navires de guerre, et ne pourrait amener ses propres navires marchands ni ses prises que dans le rayon très limité et peut-être lointain de ses ports, et le droit international consacrerait ainsi un système augmentant extraordinairement la puissance navale d'un État, au détriment des autres, et renversant la base de l'égalité et de l'équilibre, nécessaires de nos jours à la sécurité des nations. Quelles que fussent les objections, d'ailleurs parfois inadmissibles, faites en sens inverse, il nous semble que cette dernière considération l'emporte.

280. — M. Lammasch proposa au nom de l'Autriche-Hongrie que la transformation d'un navire marchand en navire de guerre fût permanente pendant toute la durée des hostilités, et qu'on lui interdît de revenir à sa condition première. Cette règle, dictée par la crainte des abus que pourrait engendrer le système contraire, obtint l'approbation de l'Allemagne et du Mexique, mais se heurta à l'hostilité de l'Angleterre et du Japon.

Dans le Comité, le délégué anglais Sir E. Satow, et le délégué russe, M. de Martens, soutinrent que le problème de la transformation était intimement lié à celui du lieu où elle peut s'effectuer, et que si l'on abandonnait le second, il était impossible de résoudre le premier. Les délégués présents furent du même avis.

281. — Ces deux questions écartées, il fallait se borner à déterminer les caractères distinctifs du navire transformé, pour éviter une résurrection déguisée de la course, et appliquer les principes du protocole de Paris de 1856.

On avait proposé dans ce but : *a*) d'exiger un comman-

dement militaire (États-Unis d'Amérique, Italie, Japon, Pays-Bas et Russie); *b*) la soumission de l'équipage aux lois et règles de la discipline militaire (propositions des mêmes pays, sauf la Hollande qui demandait seulement que l'équipage fût militaire en tout ou en partie); *c*) l'incorporation à la liste des navires de guerre du pays (Russie); *d*) l'emploi du pavillon national (Pays-Bas, Russie et Grande-Bretagne); *e*) la délivrance d'une commission par l'autorité compétente (propositions anglaise et néerlandaise, qui motivèrent quelques observations de la part de M. Kriege, appuyé par MM. Behr et Sperry); *f*) enfin le respect des lois et coutumes de la guerre (Hollande).

282. — Après discussion de toutes ces propositions dans le Comité, on se mit d'accord pour présenter à la Commission le projet de règlement qui suit, sur la transformation des navires marchands en navires de guerre.

« Considérant; — Que plusieurs des Hautes Parties « contractantes voudront, en temps de guerre, incor« porer des vaisseaux de la marine marchande dans leurs « flottes de combat;

« Que, par conséquent, il est désirable de définir les « conditions sous lesquelles cette opération pourra être « effectuée, pour autant que les règles à cet égard sont « généralement acceptées;

« Que les Hautes Parties contractantes n'ayant pu se « mettre d'accord sur la question de savoir si la transfor« mation d'un navire marchand en navire de guerre peut « avoir lieu en pleine mer, il est entendu que la question « du lieu de la transformation reste hors de cause « et n'est nullement visée par l'énonciation des règles « ci-dessous :

Article I

« Aucun navire de commerce, transformé en navire « de guerrre, ne peut avoir les droits et les obligations « attachés à cette qualité, s'il n'est placé sous l'autorité

« directe, le contrôle immédiat et la responsabilité de
« l'État dont il porte le pavillon.

Article II

« Les navires de commerce transformés en navires de « guerre doivent porter les signes extérieurs distinctifs « des navires de guerre de leur nationalité.

Article III

« Le commandant doit être au service de l'État et « dûment commissionné par les autorités compétentes. « Son nom doit figurer sur la liste officielle des officiers « de la flotte militaire.

Article IV

« L'équipage est soumis aux règles de la discipline « militaire.

Article V

« Tout navire de commerce transformé en navire de « guerre est tenu de se conformer, dans ses opérations, « aux lois et coutumes de la guerre.

Article VI

« Le belligérant qui transforme un navire de commerce « en navire de guerre, doit, le plus tôt possible, mention- « ner cette transformation sur la liste de navires de sa « flotte militaire ».

283. — Le 18 septembre 1907, lorsque la Commission reçut communication de ce projet, le général Porter déclara que les États-Unis s'abstiendraient de le voter parce qu'ils n'avaient pas accepté la déclaration de Paris de 1856, relative à l'abolition de la course.

Le vote, auquel prirent part 38 États, amena l'adoption du projet par 32 voix et six abstentions : États-Unis

d'Amérique, États-Unis du Brésil, République Dominicaine, Équateur, Haïti et Turquie.

Neuf jours après, le 27 du même mois, la Conférence en séance plénière approuva le projet par 32 voix favorables contre 10 abstentions : celles des États-Unis, qui renouvelèrent leur manifestation antérieure, de Saint-Domingue, de la Chine, de la Colombie, de l'Équateur, du Guatémala, du Salvador, de la Turquie, de l'Uruguay et du Vénézuéla.

284. — Bien que les résultats obtenus en cette matière ne soient pas très importants, ils ont au moins l'avantage de montrer que les nations persistent à maintenir l'abolition de la course, en adaptant la situation de la marine contemporaine aux mesures nécessaires à prévenir son rétablissement. Les scrupules des États-Unis ne provenaient d'ailleurs nullement d'une opinion favorable aux corsaires, ils se fondaient sur ce que le Congrès de Paris et la Conférence elle-même, n'ont pas consenti à proclamer le principe de l'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre maritime.

C'est sur ce maintien même du droit de capture que se basait M. Renault, pendant les débats du Comité, pour dire que le règlement auquel nous nous référons pouvait laisser de côté toute disposition relative à la transformations d'un navire de guerre auxiliaire en navire marchand. Ce navire n'aurait en effet aucun intérêt à cette transformation puisqu'il s'exposerait immédiatement à être pris. Toutefois, en des cas exceptionnels, on peut songer à cette transformation comme à un moyen efficace d'éluder indéfiniment dans un port neutre la poursuite de l'ennemi, ou de se ravitailler en pays étranger sans avoir à subir les restrictions imposées de ce chef à la marine militaire belligérante. Quoi qu'il en soit, cette hypothèse n'est pas visée par le projet voté.

CHAPITRE XV

DU BLOCUS

---

285. — La fameuse déclaration de Paris, du 16 avril 1856, portait, entre autres choses, que le blocus doit être effectif, c'est-à-dire maintenu par une force suffisante pour empêcher réellement l'accès du territoire ennemi. L'établissement de cette règle avait été une victoire sur les partisans du blocus fictif ou sur papier, et mis un terme aux difficultés qui, pendant de longues années avaient troublé l'Europe : mais elle laissait subsister encore une série de doutes qu'il était nécessaire d'éclaircir, et elle ne décidait rien sur la légitimité du blocus pacifique, que le droit des gens avait vu naître vingt-neuf ans auparavant, et qui est aujourd'hui à peu près séculaire.

Toutefois, le programme russe de la seconde Conférence ne mentionnait pas expressément le blocus qui fut rangé parmi les multiples questions relatives à la guerre maritime réservées à la quatrième Commission. Immédiatement deux groupes de propositions y relatives firent leur apparition. Dans l'un il faut ranger la proposition des délégués italiens avec les additions et amendements présentés par le Brésil et la Hollande. L'autre groupe se trouve constitué par les propositions, identiques en sub-

stance, des États-Unis de l'Amérique et de la Grande-Bretagne.

286. — La proposition italienne est rédigée comme suit :

I

« Le blocus pour être obligatoire doit être effectif, dé-
« claré et notifié.

II

« Le blocus est effectif lorsqu'il est maintenu par des
« forces navales de guerre suffisantes pour interdire réel-
« lement le passage, et stationnées de manière à créer un
« danger évident pour les navires qui voudraient le tenter.

« Le blocus n'est pas considéré comme levé si le mau-
« vais temps a forcé les navires bloquants à s'éloigner
« momentanément de leur station.

III

« La déclaration de blocus doit déterminer le moment
« précis du commencement du blocus, ses limites par
« longitude et latitude, et le délai dans lequel la sortie du
« port est permise aux navires neutres entrés avant le
« commencement du blocus.

IV

« La déclaration doit être notifiée aux autorités de la
« place bloquée et aux Gouvernements des États neu-
« tres.

« Si cette notification n'a pas lieu, ou si le navire appro-
« chant du port bloqué prouve qu'il n'avait pas connais-
« sance du blocus, la notification doit être faite au navire
« même, par un officier de l'un des bâtiments formant le
« blocus, et inscrite sur les papiers du bord.

V

« Un navire ne peut être saisi comme coupable de vio-
« lation de blocus qu'au moment où il tente de franchir
« les lignes d'un blocus obligatoire.

VI

« Il est permis aux navires d'entrer dans le port bloqué
« en cas de détresse constatée par le commandant du
« blocus.

VII

« Le navire saisi pour violation de blocus pourra être
« confisqué ainsi que sa cargaison, à moins que le proprié-
« taire de celle-ci ne prouve que la tentative de violation
« du blocus a été commise à son insu ».

287. — L'amendement du Brésil est ainsi conçu :

I

« Le blocus n'est effectif, sous les conditions stipulées
« dans la proposition italienne (Art. 2) que lorsqu'il se
« limite à des ports, rades, mouillages, baies, ou d'autres
« lieux de débarquement du littoral ennemi, ainsi qu'à
« des endroits y donnant accès.

II

« La Conférence fixera un certain nombre de milles,
« comptés de la côte, à la marée basse, ou d'une ligne
« imaginaire entre les extrémités du port ou de la baie,
« ainsi que desdites extrémités le long de la côte, afin
« de borner l'espace dans lequel le bloquant exercera
« l'action du blocus.

III

« Pour un navire capturé dans ces limites, étant rem-
« plies les susdites conditions, on ne pourra soulever
« aucune question se rattachant à l'effectivité du blocus.

IV

« La notification établie dans l'article 4 de la proposi-
« tion italienne sera toujours présumée connue, sauf si
« l'on prouve le contraire, par les navires qui auront
« quitté les ports dans la juridiction du Gouvernement
« notifié sept jours complets après celui de ladite noti-
« fication.

V

« Les modifications du blocus doivent être également
« notifiées et n'obligeront les neutres que lorsqu'elles en
« indiquent les bornes géographiques d'après le disposé
« ci-dessus » (Art. 2).

288. — Les délégués de Hollande proposèrent d'ajouter au numéro 3 de la proposition italienne, cet alinéa nouveau.

« La déclaration de blocus ne pourra être notifiée que
« par un belligérant à l'égard d'un littoral ennemi ».

289. — Quant aux propositions anglo-américaines, à part certaines variantes de détail, leur but essentiel était indiqué par le nouvel article 5 ainsi rédigé : « Tout na-
« vire qui, après qu'un blocus a été dûment notifié fait
« voile pour un port ou une place bloqués, ou qui essaie
« de forcer le blocus, peut être saisi pour violation de
« blocus ».

290. — La note la plus significative de la discussion suscitée par ces diverses propositions fut la réserve faite par la délégation de Grèce, tendant à faire déclarer qu'il s'agissait uniquement du blocus en temps de guerre, et nullement du blocus pacifique dont la légitimité et les effets restaient en dehors des débats de la Conférence.

Le vice-président de la Conférence, M. de Beaufort, s'inspirant du même point de vue, donna la même portée aux termes de la proposition présentée par la délégation hollandaise, et le savant délégué italien, M. Fusinato,

s'empressa de déclarer que tel était également le sens et la portée de la proposition italienne.

291. — Cet homme d'État distingué avait exposé dans la séance tenue par la quatrième commission, le 31 juillet 1907, les fondements essentiels de sa proposition. Elle tendait, dit-il, à définir le blocus, à établir les modalités de sa notification, et à fixer les sanctions qu'entraîne sa violation. A propos de l'article 5, il affirma que l'effectivité étant reconnue comme première condition de la valeur obligatoire du blocus, le fondement et l'essence de ce moyen de guerre, existait dans l'exercice réel du pouvoir militaire du belligérant sur la zone bloquée. D'où l'affirmation que le blocus ne commence que lorsque le pouvoir militaire est établi, et cesse quand celui-ci n'existe plus, et, de même, que son établissement et ses conséquences sont inadmissibles là où ce pouvoir n'existe pas en réalité. En d'autres termes, disait-il, le blocus n'est qu'une action de guerre, inséparable des lieux où il s'exerce, et dont la violation ne peut exister ni être réprimée que dans ces mêmes lieux.

Le lieutenant-colonel Van Oordt insista énergiquement sur ces mêmes idées, à la séance du 2 août. A son avis la pratique qui consiste à saisir un navire neutre pendant toute la durée du voyage vers un port bloqué, est une survivance de l'époque où l'on admettait le blocus fictif, auquel elle servait de sanction pour qu'il ne restât pas lettre morte. Comme le blocus n'est obligatoire qu'à condition d'être effectif, tout navire neutre non chargé de contrebande de guerre a le droit de continuer son voyage vers le littoral bloqué, car il ignore si, lors de son arrivée, l'effectivité sera encore maintenue, L'extension du droit de capture que contient la proposition américaine lui paraissait une application de la pratique des blocus fictifs aux blocus effectifs. Accorder au belligérant, dit-il avec beaucoup de raison, le droit de détruire les navires qui font route vers le port bloqué

avant qu'ils n'aient essayé d'y pénétrer, c'est ajouter au péril imminent du forcement de la ligne de blocus, lequel constitue le trait essentiel de l'effectivité, le péril de la capture en haute mer, c'est enfin soumettre la capture au hasard d'une rencontre avec les croiseurs de l'État bloquant, toutes choses qui, étant donnés les précédents de la déclaration de Paris, sont en contradiction absolue avec l'idée même de l'effectivité.

M. Barbosa, au nom de la délégation brésilienne, appuya éloquemment la même solution, et soutint la proposition italienne à laquelle adhérèrent successivement et expressément : l'Allemagne, la Grèce, l'Autriche-Hongrie, la Turquie et la République Argentine.

292. — Après un court débat sur la possibilité d'établir au moyen de mines un blocus de commerce, toutes les propositions présentées furent renvoyées au Comité d'examen de la quatrième commission. A la séance du 16 août, comme ce Comité commençait à s'en occuper, le délégué anglais Sir Ernest Satow, se leva et déclara qu'il estimait préférable de suspendre le débat, non seulement parce que les instructions aussi bien que le temps faisaient défaut pour arriver à une transaction, mais encore à cause de l'opposition manifeste des deux doctrines que l'on peut qualifier respectivement de système continental et de système anglo-américain.

Devant cette manifestation, étant donné le poids dont pèsent l'opinion et l'assentiment de l'Angleterre toutes les fois qu'il s'agit d'un problème de droit maritime, le Comité suspendit ses travaux et rendit compte à la Commission, se bornant à émettre le vœu qu'une étude approfondie de la part des gouvernements aboutît, dans la suite, à l'établissement de la pratique uniforme que réclament, en cette matière, les intérêts du commerce et la paix du monde.

293. — C'était l'abandon du sujet. La quatrième commission, le 18 septembre, et la Conférence plénière neuf

jours après, se rallièrent à cette solution. L'étude du blocus, comme celle de la contrebande de guerre et de certains autres objets, constituera le legs de la Conférence de la Paix aux futures réunions mondiales.

294. — Il est fâcheux que l'on ne soit pas arrivé à un résultat plus fructueux, non pas seulement à cause de l'importance de cette pratique pour le commerce général des neutres, mais aussi parce que ces indécisions quant à la portée du blocus et à la capture qui résulte de sa violation, rendent difficile tout progrès vers l'établissement de l'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre maritime, et compromettent le résultat des efforts de la seconde Conférence relativement à l'établissement d'une juridiction internationale des prises. Le conflit entre les deux opinions opposées paraît irréductible, soit parce qu'elles se basent sur des principes opposés quant à la nature et à l'objet de cette pratique navale, soit parce qu'elles s'opposent à des coutumes maritimes profondément enracinées. L'intérêt général et la ferme doctrine juridique sont d'accord cependant pour exiger la limitation absolue à la zone du blocus de tous ses résultats, et l'on doit espérer le triomphe final de cette solution si importante pour les neutres.

CHAPITRE XVI

BOMBARDEMENT PAR FORCES NAVALES EN TEMPS DE GUERRE

---

295. — L'Institut de droit international, qui peut être considéré à juste titre comme le grand précurseur des Conférences de La Haye, soumit à l'étude dans la session de Cambridge de 1895, le bombardement des villes ouvertes ou non défendues, et vota dans la session de Venise, le 29 septembre 1896, cinq articles suffisamment complets qui résolvent les difficultés principales de cette matière. Les rapports avaient été faits par MM. Holland et den Beer Portugaël (1).

En établissant, lors de la première Conférence de la Paix, en 1899, comme règle de la guerre terrestre, la prohibition d'attaquer ou de bombarder les villes, villages, habitations et monuments non défendus, on prétendit faire rentrer dans cette disposition le bombardement par les forces navales, et l'on en vint même à discuter, avec plus ou moins de subtilité, le caractère maritime ou terrestre d'une opération de ce genre.

La Conférence se décida, surtout en raison de l'attitude des délégués anglais, à ne pas résoudre la question,

(1) V. *Annuaire*, t. XV, p. 145, 150 et 313.

et se borna à exprimer le désir qu'elle fût soumise à l'examen d'une conférence ultérieure. Tel fut sans doute le motif qui la fit inscrire dans le programme russe de 1907.

296. — La question dont l'étude se présentait naturellement la première était celle de la prohibition du bombardement par les forces navales, des ports, villes, villages, habitations ou édifices non défendus. Dans la proposition nord-américaine, la première qui fut présentée, il était question de lieux non défendus, *et non fortifiés*, mais le savant rapporteur, M. Georges Streit, expliqua dans son rapport à la Commission et à la Conférence que ce membre de phrase avait été supprimé parce que, d'une part la simple présence de fortifications non défendues est insuffisante pour autoriser le bombardement et d'autre part, qu'un des articles proposés par le Comité autorisait la destruction par bombardement de toute fortification existant dans une ville non défendue.

On ne crut pas non plus nécessaire d'expliquer ce que l'on voulait dire par cette dernière phrase. L'Institut de droit international, parle, dans l'article 4 de ses conventions de Venise, de villes ouvertes, et se réfère expressément à celles qui ne sont point défendues par des fortifications ou d'autres moyens d'attaque ou de résistance destinés à la défense immédiate, ou par des forts séparés situés aux alentours dans un rayon maxima de quatre à dix kilomètres.

Le Comité de rédaction, et la Commission qui s'appropria son avis, ne voulurent pas entrer dans cette voie. Ils se fondèrent sur ce qu'il était fort difficile de préciser la notion toute négative de lieu non défendu, et sur ce que le texte identique du Règlement sur la guerre terrestre, n'avait suscité aucune controverse. Cependant, grâce à l'intervention humanitaire du général den Beer Portugaël, qui dans la séance du 18 juillet 1907, marqua la

différence entre une côte défendue et la situation d'une cité voisine non défendue, sa manière de voir fut acceptée comme constituant l'interprétation du principe voté.

297. — Le Comité de rédaction en premier examen, et plus tard la seconde commission, eurent à discuter si l'on pouvait considérer comme localités défendues, en matière de bombardement, celles qui seraient protégées par des mines sous-marines automatiques de contact.

La délégation britannique repoussa ouvertement cette idée, à la séance du 8 août 1907, par la voix du capitaine de vaisseau M. Ottley. Les deux principaux arguments que l'on fit valoir, furent d'abord qu'il était illogique de déclarer inviolables les villes défendues par des mines, alors qu'on refusait ce privilège à celles qui étaient défendues par des canons, les deux moyens de défense ayant le même but; ensuite, que l'on devait considérer comme un principe fondamental, qu'un belligérant, tout en accordant l'immunité à un lieu ennemi sans défense, a le droit de se servir de cette localité pour les fins de la guerre, et ne peut par suite s'exposer à ce que des individus qui se prétendent inviolables parce qu'ils sont sans défense, le détruisent au moyen d'une mine.

La majorité, cependant, fut d'avis que l'on courait le risque, en supprimant cette disposition, de rendre illusoire la prohibition de bombarder les localités non défendues, et, par vingt et une voix contre cinq et onze abstentions, elle approuva le paragraphe second de l'article premier du projet du Comité rédigé en ces termes : « Une localité ne peut pas être bombardée pour le seul « fait que devant son port se trouvent mouillées des mi- « nes sous-marines automatiques de contact ».

Lorsque lecture de cet article fut de nouveau donnée dans la séance plénière que tint la Conférence le 17 août 1907, six nations réservèrent expressément leur vote,

ce furent : l'Allemagne, l'Angleterre, la Chine, la France, l'Espagne et le Japon.

298. — Dans ce même ordre d'idées, relatif à la prohibition du bombardement des lieux non défendus militairement, les États-Unis et les Pays-Bas proposèrent de déclarer expressément qu'il serait illicite d'y procéder à défaut du paiement d'une contribution de guerre. Plus tard, le 4 juillet 1907, lorsque les deux nations susdites unies à l'Espagne, à l'Italie et à la Russie, refondirent leurs propositions respectives en un seul texte pour le présenter à la sous-commission, le principe visait déjà toute exigence de contribution en argent.

Cette règle ne préjugeait pas de la solution du problème relatif à la possibilité pour un navire de guerre détaché d'une escadre, d'exiger des habitants d'un port le versement de cette catégorie d'impositions. Mais même dans l'hypothèse où la solution négative aurait été admise, il resta convenu, de l'assentiment unanime de la Conférence, que l'on ne pourrait appuyer par cette catégorie d'opérations militaires, (le bombardement), les demandes de contributions effectivement faites ou décrétées sur terre.

299. — Au contraire, la Conférence crut devoir autoriser le bombardement par les forces navales des ports, villes et villages non défendus, à la suite de réquisitions de vivres ou de provisions. La proposition nord-américaine qui fut l'origine de ces débats, parlait de réquisitions raisonnables et de nécessités momentanées ; la délégation d'Espagne demanda que l'on précisât quelles étaient ces réquisitions raisonnables, que l'on mentionnât l'obligation de les payer aux prix courants, et que l'on spécifiât qu'il s'agissait seulement de celles que l'on avait le droit de demander dans un port neutre.

Cette dernière restriction ne pouvait être établie, parce que la règle consignée dans l'article 52 du règlement de 1899 sur la guerre terrestre devait lui servir, et lui servait

nécessairement de précédent. En conséquence la disposition approuvée fut ainsi rédigée.

« Le bombardement des ports, villes, villages, habita-
« tions ou bâtiments est admissible, après qu'avis en
« aura été donné, quand la fourniture de vivres ou d'ap-
« provisionnements nécessaires pour les besoins du mo-
« ment de la force navale présente, après sommation
« formelle faite aux autorités locales, est refusée.

« Les dispositions contenues dans l'article 52 du Règle-
« ment concernant les lois et coutumes de la guerre sur
« terre ont une application analogue quant aux réquisi-
« tions mentionnées dans l'alinéa 1er. »

Cet article qui fut approuvé sans difficulté dans la séance plénière, sauf une réserve de la délégation du Chili, est rédigé de telle façon qu'il permet d'éviter tous les abus en multipliant les conditions requises pour faire usage sans restriction de la mesure de destruction violente qu'est le bombardement. Toutefois, il laisse encore à la merci d'une opinion individuelle, que la passion de la guerre peut obscurcir, le sort d'une agglomération non défendue. Car lorsque celle-ci se laisse bombarder plutôt que d'accéder à une réquisition, c'est que cette réquisition dépasse les limites de l'exigence, ou bien que les demandes de l'agresseur sont hors de proportion avec les ressources du pays.

On voit qu'en ce cas, il y a au fond une disproportion si grande entre les maux et les dommages que cause le bombardement à une localité sans défense, et les nécessités momentanées d'une flotte ou d'un navire, qu'il existe pour l'agresseur, alors, une supériorité telle et une si réelle immunité, qu'il est à désirer que la convention signée par la seconde Conférence de la Paix ne reçoive jamais d'application pratique, hors le cas très exceptionnel où le salut d'une escadre poursuivie, ou le succès d'une opération militaire d'importance décisive, dépendraient de la mise en œuvre de cette faculté.

300. — La Commission et la Conférence jugèrent également que l'on devait autoriser la destruction par le bombardement naval, des travaux militaires, des établissements militaires ou navals, des dépôts d'armes ou de matériel de guerre, des ateliers et installations destinés à être utilisés pour les besoins de la flotte ou de l'armée ennemie, et des navires de guerre qui se trouveraient dans le port; tout cela dans l'hypothèse d'une localité non défendue.

Les délégations qui rédigèrent le projet commun dont nous avons parlé, demandaient que le commandant de la force navale, avant le bombardement, exigeât de l'autorité locale qu'elle mît elle-même hors d'usage ces ouvrages ou ces navires, et lui accordât pour ce faire un délai raisonnable. Mais le capitaine Ottley, au nom des délégués anglais, protesta contre cette idée, pourtant si justifiée en principe.

Les arguments invoqués furent les suivants. Supposons, disait-il, que la flotte appartenant à la puissance A se trouve devant un port quelconque où est ancrée une force navale de l'ennemi B. Cette dernière attend l'arrivée d'une escadre amie, que nous appellerons C, et une fois toutes deux réunies, elles seront assez fortes pour détruire la flotte A. Si le commandant de la flotte A n'a qu'une heure devant lui pour détruire la flotte B, comment prétendra-t-on lui refuser le droit d'attaquer immédiatement les navires en rade pour empêcher leur réunion à la flotte C, et prévenir sa propre déroute ? D'autre part, ajoutait-il, les nécessités de la guerre peuvent exiger la destruction immédiate d'un arsenal dans lequel une flotte ennemie compte faire des réparations importantes et indispensables. Faudra-t-il attendre la réponse des autorités civiles pendant un délai de plusieurs heures et qui permettra l'arrivée de la flotte ennemie attendue ?

Après que la sous-commission eut accepté de ranger les installations à côté des constructions pour les sou-

mettre aux effets d'un bombardement possible, et décidé de ne rien dire des approvisionnements, à cause du caractère trop vague de cette expression, l'amendement britannique fut repoussé par vingt-trois voix contre six.

Au comité de rédaction, les délégués français proposèrent une formule de conciliation ainsi rédigée :

« Toutefois, lorsque les nécessités des opérations militaires exigent la destruction d'ouvrages militaires ou navals, de dépôts d'armes ou de matériel de guerre, d'ateliers ou d'installations propres à être utilisés pour les besoins de la flotte ou de l'armée ennemie, ou de vaisseaux de guerre se trouvant dans le port, le commandant de la force navale pourra procéder lui-même à ladite destruction par le canon, si tout autre moyen est impossible et si les autorités locales ont après sommations formelles et après l'expiration d'un délai raisonnable, refusé de satisfaire à ces exigences ».

La proposition française avait sur la précédente l'avantage de tenir compte de ce que l'on ne devait admettre cette destruction par bombardement, toujours périlleuse pour la localité non défendue, que quand il était impossible d'obtenir par d'autres moyens, le même résultat. Elle tendait à tirer le meilleur parti possible d'une situation dans laquelle les divergences d'opinion faisaient craindre la faillite de toute formule.

Cette proposition des délégués français, réalisant le moindre mal possible, obtint vingt-quatre voix contre une et dix abstentions dans la séance de la Commission du 8 août 1907. M. Satow affirma, que, connaissant l'esprit des officiers de la marine de guerre, il n'y avait pas lieu de supposer qu'un commandant s'autoriserait de cette disposition pour abuser de la latitude qu'elle lui laissait et pour méconnaître les considérations supérieures d'humanité qui en forment la base. Le 17 août, la Conférence, en séance plénière, approuva unanimement la proposition avec une seule réserve de la délégation de Haïti.

301. — Fut également acceptée, sans donner lieu à aucune divergence de vue dans les étapes diverses du projet que nous venons de retracer, l'affirmation que dans les cas auxquels se rapportait l'article antérieur, la force navale n'encourrait aucune responsabilité pour les dommages involontaires occasionnés par le bombardement.

302. — La nécessité de l'avis préalable à tout bombardement a été discutée par les auteurs du droit international public. Elle avait déjà pris une place assez considérable dans la conscience publique, pour que la proposition commune dont nous avons parlé plus haut ait cru devoir insérer, au nom des grandes puissances maritimes, un article ainsi conçu : « Le commandant des forces navales qui attaquent, devra faire tout ce qui dépendra de lui, pour avertir les autorités avant de commencer le bombardement ».

Le capitaine de frégate Ottley dirigea de nouveau l'attaque contre cette disposition et fut appuyé par la délégation japonaise. Il supposa qu'un navire de guerre arrive devant une forteresse sans être vu, et, dans ce cas, ne croit pas possible de l'obliger à attendre, pour ouvrir le feu, que les habitants soient avertis et que les canons de la terre soient chargés.

A cette hypothèse on en peut opposer d'autres, dans lesquelles l'injustice d'un bombardement sans avis préalable apparaît clairement. Elle engagea néanmoins certains délégués à modifier le sens de l'article, quoique le comte Tornielli le trouvât déjà suffisamment élastique. Le changement consista à maintenir la clause « à moins que les nécessités militaires ne le permettent pas » et avec cette rédaction, l'Angleterre ne fit plus aucune difficulté. L'article fut accepté à l'unanimité.

303. — Il faut en dire autant, et cette fois, cela est tout à l'honneur de la Conférence, de l'obligation expressément imposée au commandant d'une force navale, de prendre toutes les mesures nécessaires pour que le bom-

bardement n'endommage pas les monuments historiques, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les hôpitaux et les édifices où seraient recueillis les malades et les blessés, à condition qu'on ne s'en serve pas en même temps dans un but militaire. Cette prescription, admise dès 1899 par la première conférence pour la guerre terrestre, fut, avec raison, étendue aux bombardements maritimes, avec la mention nouvelle et expresse des monuments historiques, demandée par une motion fort justifiée des délégués de Grèce.

304. — Le Règlement de 1899, auquel nous venons de faire allusion, prescrit aux habitants de désigner les lieux et édifices exemptés du bombardement, par des insignes visibles spéciaux, lesquels doivent être notifiés par avance à l'agresseur.

Cette disposition demanderait certaines modifications pour être efficace et pratique. Chaque ville bombardée peut adopter un signe différent, et il est très difficile que la notification de ce signe arrive en temps opportun à chaque officier ou soldat ayant à sa disposition un canon. D'autre part, si la seconde Conférence autorise en des cas exceptionnels le bombardement sans avis, comment est-il possible que le signe visible distinguant ces lieux protégés soit toujours préalablement notifié à l'ennemi ?

Ces considérations et d'autres analogues, d'intérêt militaire pratique, firent songer à l'institution d'un nouveau pavillon pacifique, sorte de croix rouge des bâtiments immunisés, qui eût en effet constitué l'un des meilleurs résultats de la Conférence de 1907. Mais on abandonna cette idée d'un pavillon nouveau, parce que ces genres de choses ont besoin d'être très simples pour ne pas courir le risque d'être rendues inutiles par leurs complications mêmes. Et, sur l'avis de certains délégués techniques compétents, on adopta comme signe visible, une grande planche rectangulaire immobile, divisée par une de ses

diagonales en deux triangles de couleur, celui de dessus noir et celui du dessous blanc. On ne spécifia pas ses dimensions ni le lieu où elle serait placée, sans doute parce que cela peut dépendre de circonstances variables dans chaque cas. Il est évident que ce même signe servira pour la guerre terrestre.

305. — La Conférence n'a pas prévu le point de savoir s'il serait possible à l'avenir de protéger par le bombardement d'un lieu non défendu, un débarquement repoussé. Cette hypothèse fut cependant envisagée dans les décisions prises à Venise par l'Institut de droit international. Mais ni cette omission, ni toute autre que l'on pourrait signaler, ni les conciliations, parfois un peu dérogatoires aux principes, qui modifièrent la portée humanitaire des projets primitifs, ne détruisent le mérite et les avantages de la codification internationale réalisée en cette matière.

Le projet définitif, après un rapport développé du savant professeur M. Streit, fut approuvé à l'unanimité par la Conférence, dans sa séance plénière du 17 août 1907, sauf les réserves mentionnées. Les quarante-quatre États réunis à La Haye prirent part au vote.

CHAPITRE XVII

AMENDEMENTS ET AMÉLIORATIONS A LA CONVENTION DE LA HAYE DU 29 JUILLET 1889 POUR L'APPLICATION A LA GUERRE MARITIME DES PRINCIPES DES CONVENTIONS DE GENÈVE DE 1864 ET 1906

---

306. — La convention de Genève du 22 avril 1864 sur la neutralité du personnel et des établissements sanitaires et de secours aux blessés et malades pendant les opérations militaires est trop connue pour qu'il soit nécessaire de retracer ici son histoire.

Cette convention, cependant, avait trait spécialement à la guerre terrestre, et bien qu'une Conférence se fût réunie le 5 octobre 1868 pour adapter ses règles à la guerre maritime, les accords qui y furent signés n'avaient jamais été ratifiés.

La première Conférence de la Paix assuma de nouveau cette tâche et rédigea avec plus de succès la convention du 29 juillet 1899, que nous avons insérée dans un des appendices de cet ouvrage. Les principes fondamentaux de ce texte consistent à imposer le respect et à prohiber la capture des bâtiments hôpitaux militaires construits par l'État, et de ceux qui sont équipés en tout ou partie par des individus ou des sociétés de secours

officiellement reconnues des pays belligérants ou neutres, à condition que leur nom ait été communiqué au préalable à l'adversaire, ou aux deux belligérants s'ils appartiennent à une Puissance neutre, et à condition encore que ceux qui n'appartiennent pas à l'État soient munis d'un document ou commission officielle, et que tous, quels qu'ils soient, arborent un signe distinctif. Quant aux personnels religieux, médical et hospitalier, leur inviolabilité fut reconnue, et cette reconnaissance se traduisit pratiquement en ceci qu'ils ne sauraient être faits prisonniers de guerre. Quant à ce qui touche aux naufragés, aux blessés et aux malades de l'un des belligérants, on stipula qu'ils seraient faits prisonniers de guerre s'ils tombaient au pouvoir de l'autre, et que, s'ils étaient mis à terre en territoire neutre, ils y demeureraient dans la situation d'un corps d'armée réfugié.

Le 6 juillet 1906, une nouvelle conférence réunie également à Genève, révisa et augmenta considérablement l'accord du 2 août 1864, et lui substitua en ces matières un véritable code, que nous insérons également dans l'un des appendices. On avait déjà remarqué alors la nécessité pratique d'améliorer la convention de juillet 1899 appliquant à la guerre maritime celle de Genève de 1864, et c'était l'objet d'un des paragraphes du programme russe; mais la nouvelle réforme faite en 1906 pour la guerre terrestre, rendit naturellement encore plus utile d'amender et d'élargir le texte de 1899.

A peine les sessions de la seconde Conférence de la Paix commençaient-elles, que les délégués allemands présentèrent un projet complet d'amendements à la Convention du 29 juillet 1899. S'y joignirent deux amendements de la délégation française et plusieurs autres de la délégation des Pays-Bas. Tous furent l'objet d'une ample discussion dans les deux séances que tint la seconde sous-commission de la troisième commission sous la présidence du Comte Tornielli, les 2 et 9 juillet

1907. Quatre questions principales y furent plus ou moins approfondies.

307. — La première, qui avait déjà fait l'objet d'un débat dans la Conférence de 1899, visait le point de savoir si les navires neutres qui servent d'hôpitaux pouvaient conserver leur propre pavillon, ou devaient entrer au service de l'un des belligérants et se mettre à ses ordres. La Convention de 1899 se décida pour la première de ces deux solutions, exigeant seulement que la Puissance neutre à laquelle appartiendraient ces navires-hôpitaux équipés par des particuliers ou par des sociétés officiellement reconnues, notifiassent leur nom aux Puissances belligérantes avant le moment où ils commenceraient à fournir leurs services. Cette même thèse fut soutenue le 2 juillet 1907, avec un grand luxe de raisons d'ordre juridique et pratique, par l'éminent délégué français, M. Louis Renault; mais le délégué allemand, contre-amiral Siegel, défendit, pour des raisons d'ordre militaire, la doctrine contraire, qui figurait dans l'un des amendements de sa délégation. Il assura qu'il y avait des inconvénients à laisser circuler en liberté les navires hospitaliers neutres dans le rayon d'action des opérations, parce qu'ils pouvaient gêner les mouvements des forces navales et courir de grands risques. Il ajouta également qu'en plaçant ces navires sous le contrôle de l'un des belligérants, on écartait tout soupçon de procédé peu amical, et qu'on évitait les difficultés qui peuvent naître de ce chef. Le comité de rédaction, dont nous parlerons plus tard, se décida pour ce dernier système, et proposa pour l'article 3 de la nouvelle convention la rédaction suivante : « Les bâtiments hospitaliers, équipés en « totalité ou en partie aux frais des particuliers ou des « sociétés officiellement reconnues de pays neutres, sont « respectés et exempts de capture, à condition qu'ils se « soient mis au service de l'un des belligérants, avec l'as- « sentiment préalable de leur propre gouvernement et

« avec l'autorisation du belligérant lui-même, et que ce « dernier en ait notifié le nom à son adversaire dès l'ouverture ou dans le cours des hostilités, en tout cas « avant tout emploi ».

Sans discuter les raisons d'ordre militaire qui conseillaient cette rédaction, et qui peut-être sont en rapport intime avec l'usage de la télégraphie sans fil, il faut reconnaître que la solution proposée par l'Allemagne rend difficile l'exercice des services charitables que les navires neutres sont appelés à remplir également envers les deux belligérants, et qu'elle peut engendrer aussi des difficultés d'ordre international. En effet l'histoire des guerres modernes montre nettement que les sympathies des ressortissants des nations neutres vont d'ordinaire, selon les pays, à l'un ou l'autre des belligérants. Si tous les navires-hôpitaux appartenant à un État neutre entrent dans les rangs d'un combattant déterminé, et que tous les navires-hôpitaux qui arborent la bannière d'un autre État neutre se mettent aux ordres de l'autre belligérant, n'auront-ils pas l'air d'afficher leurs sympathies et de faire alliance matérielle ou morale avec les belligérants, et l'horizon politique ne s'assombrira-t-il pas d'une nouvelle menace de guerre? D'autre part ces institutions peuvent avoir ce résultat que les Gouvernements neutres, craignant le péril de réclamations ou de complications futures, ou cédant à des pressions de politique internationale, refusent à leurs nationaux les permission nécessaires pour aller assister les navires d'un belligérant quelconque. Ne rendra-t-on pas ainsi impossible l'exercice de la charité privée, dans l'une de ses plus importantes manifestations?

M. Renault, d'une façon plus atténuée, exprima les mêmes craintes dans la session plénière que tint la troisième commission, le 16 juillet. L'éminent professeur craignait que l'exigence contenue dans l'article 8, ci-dessus rapporté, désorientât les neutres, et que l'obligation

de se mettre au service de l'un des belligérants, ne fît violence à leurs désirs, alors qu'ils auraient voulu prêter secours aux deux adversaires conformément à l'esprit charitable des conventions de Genève. Le contre-amiral Siegel reconnut, à la même séance, que la proposition allemande restreignait quelque peu l'indépendance des navires-hôpitaux neutres, mais il insista de nouveau en disant que cela était de grand intérêt pour le bon ordre des opérations de guerre, et même nécessaire. Il ajouta expressément que la solution se faisait d'autant plus indispensable que l'on allait reconnaître dans la Convention le droit pour les bateaux hospitaliers d'armer leur personnel pour maintenir l'ordre et défendre les blessés et les malades, ainsi que d'installer à bord des appareils radio-télégraphiques.

Un examen attentif du problème suggère, si l'on veut le résoudre, une nouvelle observation. L'incertitude du lieu d'un combat naval et le grand rayon sur lequel se développent les guerres maritimes peuvent diminuer extraordinairement l'efficacité des auxiliaires et des secours privés. Il n'est pas probable, dans la majorité des cas, que le navire-hôpital d'une société privée sache dans quels parages a lieu le combat naval et arrive à temps pour recueillir les blessés, s'il n'est en contact avec les escadres combattantes et sous leur direction. L'utilité de la disposition qui les maintiendrait isolés et libres doit d'ailleurs être bien petite, car on ne doit pas oublier qu'un autre article de la convention projetée, le neuvième, permet à des navires de commerce, à des yachts ou des embarcations neutres, de recueillir occasionnellement des blessés et des malades, et leur accorde en échange une protection spéciale et certaines immunités. Quand les combats auront lieu à proximité de la côte, cette disposition facilitera beaucoup le service nécessaire.

308. — Quelle doit être la condition des blessés, des malades ou des naufragés que portent ces navires neu-

tres, si le belligérant ennemi les visite? C'est là une autre question étudiée par la Conférence et résolue dans l'article 12 de la façon suivante: « Tout vaisseau de guerre d'une partie belligérante peut réclamer la remise des blessés ou malades ou naufragés qui sont à bord des bâtiments hôpitaux militaires, de bâtiments hospitaliers de sociétés de secours ou de particuliers, de navires de commerce, yachts et embarcations, quelle que soit la nationalité de ces bâtiments ».

Le rapporteur M. Renault, justifiait cette disposition, le 9 juillet 1907, en partant du principe simple que tout belligérant qui a en son pouvoir des combattants du parti adverse, peut les faire prisonniers de guerre. Ce principe que l'on a cru contraire à l'humanité, lui semble être le contrepoids nécessaire de la protection et des immunités concédées à ces navires.

Ces affirmations suscitèrent seulement quelque difficulté de la part des délégués anglais, qui, dans la séance plénière de la Conférence, à la date du 20 juillet 1907, rappelèrent leur critérium contraire à celui de la délégation française, et qu'ils avaient déjà indiqué lors de l'élaboration du projet.

309. — L'emploi par les navires-hôpitaux de la télégraphie sans fil, auquel nous avons déjà fait allusion, motiva quelques observations spéciales dans la séance plénière de la troisième commission, le 16 juillet. Le paragraphe second de l'article 8 du projet déclarait qu'il ne suffisait pas, pour faire perdre aux bâtiments-hôpitaux la protection qui leur est due, de la présence à leur bord d'une installation radio-télégraphique. Le comte Tornielli et le capitaine Ottley déclarèrent craindre les inconvénients qui pourraient résulter de son emploi pour les flottes belligérantes.

Les amiraux de Roëll et Arago, avec leur compétence technique reconnue, plaidèrent en faveur de la présence à bord de ces appareils. Ils expliquèrent en effet qu'il

était très facile de retirer d'un navire les appareils de transmission de la télégraphie sans fil, et de conserver ceux de réception, qui sont d'un usage moins compliqué et moins difficile. L'amiral Arago observa de même que les belligérants ayant le droit d'installer un commissaire à bord des bâtiments hospitaliers, pouvaient inspecter de cette manière l'usage de la radio-télégraphie.

On évita ainsi que les lois de la guerre ne vinssent entraver ou rendre difficile le développement de l'une des découvertes les plus extraordinaires et les plus fécondes de la science moderne. Une autre considération qui ne fut pas mise en lumière dans le débat, mais qui devait être présente à l'esprit des délégations lors du vote compact qu'obtint la convention projetée, c'est que si tous les navires qui se destinent au service sanitaire doivent rester sous la direction exclusive des flottes belligérantes, les inconvénients qui résultent des indiscrétions de la télégraphie sans fil ne seront pas plus à craindre chez eux que chez un navire de guerre belligérant ou un navire de commerce neutre.

310. — Le quatrième et dernier problème de quelqu'importance qu'ait suscité cette matière est double et se rapporte au signe distinctif du service sanitaire sur mer. L'article 5 de la Convention du 29 juillet 1899, élaboré par la première Conférence, décida que les navires-hôpitaux militaires se distingueraient par une peinture extérieure blanche, avec une bande horizontale verte d'un mètre et demi de largeur approximativement, et que les navires hospitaliers privés équipés en tout ou partie par des sociétés ou des particuliers appartenant à un État belligérant ou neutre, porteraient sur la peinture extérieure blanche une bande horizontale rouge d'un mètre et demi de large environ. Les uns et les autres devraient arborer, avec leur pavillon national respectif, le drapeau blanc à croix rouge adopté par la convention de Genève.

Tout en laissant les navires originaires de pays neutres soumis à la direction d'un belligérant, on maintint, peut-être sans nécessité ni conséquences pratiques, la distinction antérieure des bandes vertes et rouges, selon le caractère officiel ou privé du navire. Mais il fut décidé que ceux qui seraient équipés au moyen de fonds neutres, porteraient, outre les deux pavillons ci-dessus mentionnés, celui du belligérant sous la direction duquel ils opéreraient. Si l'ennemi s'emparait d'eux ils supprimeraient ce dernier pavillon et resteraient réduits à leur propre pavillon et à celui de la croix rouge. Ce système est plus compliqué que celui qui est prévu pour les opérations militaires et peut inutilement donner lieu à quelques difficultés, mais il est évident qu'au point de vue visuel, il donne, de jour, et avec une lumière suffisante, toute satisfaction, et permet d'assurer au service sanitaire maritime le respect et la protection que prévoit la Convention.

On peut imaginer qu'il n'en est pas de même la nuit, et c'est pour cela sans doute que la délégation allemande proposa que ces bateaux portassent trois feux, verts, blancs et rouges posés verticalement l'un sur l'autre à la distance d'au moins trois mètres. La délégation britannique et la japonaise formulèrent à ce propos des observations importantes. Le capitaine Ottley déclara que si les navires hospitaliers et la flotte belligérante voyageaient la nuit de concert, il était invraisemblable qu'un amiral permît d'allumer ces lumières qui indiqueraient immédiatement à l'ennemi sa situation et sa route. Le délégué japonais, M. Tsudzuki, ajouta que l'emploi de ces feux diminuerait sensiblement la valeur pratique des vaisseaux, il demanda en outre que les navires hospitaliers puissent toujours se faire reconnaître durant la nuit, sans avoir besoin de signaux distinctifs tels que le prévoyait le projet allemand.

C'est sans doute cette observation qui fit naître le der-

nier paragraphe de l'article 5, accepté par la Commission et par la Conférence, et qui résout pratiquement la difficulté en ces termes : « Les bâtiments et embarcations ci-« dessus mentionnés qui veulent s'assurer la nuit le res-« pect auquel ils ont droit, ont à prendre les mesures « nécessaires pour que la peinture qui les caractérise soit « suffisamment apparente ».

311. — L'autre aspect sous lequel le signe distinctif donna lieu à difficultés vint de l'emploi de la croix qu'il comporte. Cette croix ne correspond ni directement ni indirectement à un symbole chrétien, et la Convention de Genève de 1906 l'indique d'une manière expresse dans son article 18 qui le nomme « signe héraldique constitué par l'inversion des couleurs fédérales suisses », et déclare qu'on le maintient comme une sorte d'hommage envers cette république. Lorsque se réunit pour la première fois la troisième Commission, le 24 juin 1907, M. Lou-Tseng-Tsiang le constata en termes vagues, tout en annonçant que la Chine acceptait sans réserves le signe de la croix rouge comme emblème de la Convention de Genève de 1864, afin de maintenir l'unité de cet emblème et d'en faciliter la connaissance à toutes les nations et à toutes les armées.

La Turquie est dans une situation différente. Les luttes traditionnelles entre le Croissant et la Croix, expliquent la difficulté qu'elle éprouve à accepter sans sourciller le pavillon de Genève. Par suite, lorsque la sous-commission se réunit le 2 juillet, elle dut déclarer par l'organe de son premier délégué, Turkhan Pacha, que son gouvernement s'était vu obligé depuis 1873 de choisir comme signe distinctif des hôpitaux, ambulances et personnel sanitaire, le croissant rouge sur fond blanc, et l'avait porté à la connaissance des Puissances signataires de la convention de Genève. Elle demanda en conséquence que l'on insérât dans la convention projetée une clause spéciale reconnaissant le croissant rouge comme

signe distinctif de l'inviolabilité pour les bateaux-hôpitaux de l'Empire ottoman.

Elle ajouta plus tard, dans la même séance, que son désir se bornait à obtenir la réciprocité, et insista de nouveau sur la même idée en séance plénière de la commission, le 16 du même mois.

Dès le premier jour, la délégation allemande, par la voix du baron Marshall déclara que son gouvernement ne mettait pas d'obstacle à la reconnaissance et à la protection du pavillon hospitalier de l'Empire ottoman à l'égal de celui de la Croix-Rouge. M. Tcharykow déclara également cette attitude légitime, au nom de la Russie, dans la séance du 16 juillet, ajoutant que lors de la campagne de 1877-1878, la croix et le croissant avaient protégé côte à côte, et dans une complète réciprocité, l'œuvre humanitaire et charitable que tous deux symbolisent. Firent également des déclarations favorables à la réciprocité, le 20 juillet 1907, à la séance plénière de la Conférence, l'Angleterre et les Etats-Unis d'Amérique; l'Italie avait fait une manifestation analogue quatre jours auparavant.[1]

Malgré cette bonne volonté, la convention acceptée par la Conférence garde un silence absolu sur le pavillon hospitalier des musulmans, et sur le lion et soleil rouges sur fond blanc, dont les Persans se firent à plusieurs reprises les avocats.

Serait-ce que l'exception particulière à une ou deux nations ne peut être mentionnée à ce titre, sans lui donner une importance supérieure à celle qu'elle a en réalité au point de vue pratique, ou sans rompre l'unité relative que ces conventions, de même que celles de Genève sur la guerre terrestre doivent garder? Il faut le croire, car on ne peut supposer qu'au fond de cette résistante palpitent encore, survivant aux nobles déclarations de réciprocité que nous avons enregistrées, certains vestiges de l'ancienne intransigeance religieuse, que le droit

international moderne ne peut ni sanctionner ni encourager.

312. — Avec quelques autres discussions sans importance que nous n'avons pas cru devoir mentionner, telle fut la genèse du vote unanime par lequel la Conférence, dans sa séance du 20 juillet 1907, adopta le projet de convention en 26 articles pour l'application à la guerre maritime des conventions de Genève. On le trouvera aux appendices. Ce fût un augure favorable et un heureux hasard que la première œuvre définitive de la Conférence plénière ait eu trait au sort des malheureux et des humbles, victimes nécessaires de la guerre.

L'œuvre en soi mérite l'approbation. C'est un progrès nouveau dans l'histoire de l'humanité, et un des titres de gloire que peut revendiquer devant le jugement de l'avenir le grand mouvement d'idées international auquel fut due la réunion de cette assemblée mondiale.

CHAPITRE XVIII

LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE ENNEMIE DANS LA GUERRE MARITIME

313. — Le grand problème de l'inviolabilité de la propriété privée ennemie sur mer a été discuté depuis le XVIIIe siècle dans les assemblées politiques, dans les ouvrages des jurisconsultes, des militaires et des marins, dans les sociétés scientifiques, et dans le cabinet des hommes d'État et des diplomates.

Ce n'est pas ici le lieu de retracer l'histoire bien connue de ses vicissitudes (1); mais il n'est pas inutile de se reporter, comme à une de ses étapes principales, à la déclaration du Congrès de Paris de 1856, qui, après avoir aboli la course, établit l'immunité de la propriété neutre sous pavillon ennemi et de la propriété ennemie sous pavillon neutre, à l'exception, dans les deux cas, de la contrebande de guerre.

Ces principes, que respectèrent en 1898 deux nations qui ne les avaient pas acceptés, donnèrent plus d'importance, si possible, au débat sur l'inviolabilité absolue de la propriété privée ennemie sur mer pendant une guerre

(1) Voy. entre autres, De Boeck : *De la propriété ennemie sous pavillon ennemi*, 1882.

maritime, inviolabilité qui pour la première fois commença à être considérée comme un idéal prochain et facilement réalisable.

314. — L'appui toujours si important de l'Institut de droit international donnait à ce principe une faveur nouvelle. Dans sa première session de La Haye, le 31 août 1875, l'Institut avait voté les trois affirmations suivantes :

I. — « Le principe de l'inviolabilité de la propriété pri« vée ennemie naviguant sous pavillon neutre doit être « considéré dès à présent comme entré dans le domaine « du droit des gens positif.

II. — « Il est à désirer que le principe de l'inviolabilité « de la propriété ennemie naviguant sous pavillon ennemi « soit universellement accepté dans les termes suivants « empruntés aux déclarations de la Prusse, de l'Autriche « et de l'Italie en 1866, et sous la réserve ci-après, *sub* III.

« *Les navires marchands et leurs cargaisons ne pour*« *ront être capturés que s'ils portent de la contrebande* « *de guerre ou s'ils essaient de violer un blocus effectif* « *et déclaré* ».

III. — « *Il est entendu que, conformément aux prin*« *cipes généraux qui doivent régler la guerre sur mer* « *aussi bien que sur terre, la disposition précédente* « *n'est pas applicable aux navires marchands qui,* « *directement ou indirectement, prennent part ou sont* « *destinés à prendre part aux hostilités* ».

315. — Deux ans plus tard, le 11 septembre 1877, l'Institut adopta à Zurich les résolutions encore plus concrètes et expressives que nous transcrivons immédiatement :

I. — « La propriété privée, neutre ou ennemie, navi« guant sous pavillon ennemi ou sous pavillon neutre est « inviolable.

II. — « Sont toutefois sujets à saisie : les objets destinés « à la guerre ou susceptibles d'y être employés immédiate-

« ment, ainsi que les navires marchands qui ont pris part « ou sont en état de prendre immédiatement part aux hos- « tilités, ou qui ont rompu un blocus effectif ou déclaré. »

316. — Dans sa session de 1882 l'Institut approuva un Règlement international des prises maritimes, soigneusement étudié, qui dans son article 4 établissait la règle suivante, moins radicale et de moindre valeur que les précédentes : « La propriété privée est inviolable sous la « condition de réciprocité, et sauf les cas prévus au § 23 ». L'article auquel il est ainsi fait allusion est ainsi conçu : « La saisie d'un navire ou d'une cargaison, ennemie ou « neutre, n'a lieu que dans les cas suivants :

« 1° Lorsqu'il résulte de la visite que les papiers du bord « ne sont pas en ordre ;

« 2° Dans tous les cas de soupçon ;

« 3° Lorsqu'il résulte de la visite ou de la recherche que « le navire arrêté fait des transports pour le compte et à « destination de l'ennemi ;

« 4° Lorsque le navire a été pris en violation de blocus ;

« 5° Lorsque le navire a pris part aux hostilités ou est « destiné à y prendre part ».

317. — Les controverses juridiques et militaires que soulève cette grave question n'en furent point cependant apaisées, et trois écoles différentes se formèrent, dont deux peuvent être qualifiées de radicales ou d'extrêmes et une d'intermédiaire. D'un côté, les partisans et les adversaires résolus de l'inviolabilité de la propriété privée des belligérants dans la guerre maritime restèrent face à face; d'autre part l'idée se fit jour chez certains auteurs de soumettre cette propriété à une sorte d'embargo provisoire pendant la guerre, et de la restituer à la conclusion de la paix.

Les trois tendances ont eu, nous le verrons bientôt, des partisans résolus dans la seconde Conférence de La Haye, et c'est pourquoi nous les avons mentionnées dès maintenant.

318. — Dès la première Conférence, les États-Unis de l'Amérique du Nord voulaient que la question fût discutée et résolue. A cette fin, ils écrivirent au président de la Conférence une lettre détaillée qui fut soumise à l'examen de la seconde commission. Le 5 juillet 1899, le président de ladite commission, M. de Martens, proposa d'abandonner le problème aux soins d'une autre Conférence, mieux préparée pour le résoudre et pour élaborer un projet qui pût réunir tous les suffrages. C'était là de sa part un acte de prudence, et un hommage rendu à la généreuse initiative des États-Unis.

Les États-Unis, appuyés par la Russie, soutinrent immédiatement que la Conférence n'avait pas compétence pour résoudre la question étant donnés les termes du programme. En ce faisant l'Angleterre n'avait d'autre but que de maintenir le critérium qu'elle soutenait alors avec ténacité par rapport au droit maritime international.

La Commission, cependant, avec une majorité de votants, mais avec l'abstention de la France, de l'Angleterre et de la Russie, fut d'avis de soumettre à la Conférence un vœu demandant que la proposition nord-américaine fût l'objet d'une étude et d'une résolution dans une autre conférence. M. Bourgeois, en qualité de représentant de la France, se borna à dire qu'en l'absence d'une décision préalable relative à la compétence de la commission, il s'abstiendrait.

Le même jour, en rendant compte du projet dans la séance plénière, M. White prononça un long discours à l'appui de sa thèse, affirmant en substance qu'il ne s'agissait pas seulement pour les États-Unis d'une question d'intérêt, mais de l'intérêt de la justice et du droit pour le monde entier. Il développa un certain nombre de considérations tendant à démontrer les avantages qu'il y aurait à admettre l'inviolabilité de la propriété privée

ennemie et conclut en demandant l'approbation de l'accord obtenu dans la Commission.

Le Comte Nigra, délégué d'Italie, appuya résolument la proposition américaine, puis après que M. Bourgeois et Sir Julian Pauncefote eurent déclaré s'abstenir faute d'instructions de leurs Gouvernements respectifs, la Conférence approuva le projet voté dans les termes suivants, que nous empruntons à l'acte final du 28 juillet 1899 : « La Conférence émet le vœu que la proposition tendant « à déclarer l'inviolabilité de la propriété privée dans « la guerre sur mer soit renvoyée à l'examen d'une Con- « férence ultérieure ».

319. — Le débat, à nouveau, restait ouvert, et depuis lors jusqu'à maintenant, les autorités les plus respectables se sont prononcées pour et contre la thèse nord-américaine. Il n'y a pas lieu de les rapporter ici; mais il est nécessaire de faire mention, étant donné le retentissement qu'elle a eu, de la lettre du Lord Chancelier d'Angleterre publiée dans le *Times* de Londres du 14 octobre 1905, qui apporte un puissant suffrage à la cause de l'inviolabilité, et qui produisit une extraordinaire impression dans les centres militaires, juridiques et politiques du Royaume-Uni et des États-Unis d'Amérique. La haute situation politique et les mérites personnels de Lord Loreburn justifient et au delà l'effet produit par sa lettre.

320. — L'étude de l'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre maritime figurait expressément dans le programme russe de la seconde Conférence; c'était le résultat nécessaire du vote émis par la première. Peu avant sa réunion, deux travaux contraires à la thèse américaine furent publiés, dont il importe de parler brièvement, tant à cause des raisons qu'ils allèguent que des noms dont ils sont signés.

Nous voulons parler d'un article du capitaine A. T. Mahan, délégué des États-Unis à la première Conférence, article inséré dans le numéro de juillet 1907 de la *Na-*

tional Review, et d'un autre article de M. Julian S. Corbett, publié par le *Nineteenth century and after*, le même mois.

321. — L'auteur nord-américain écrit, dans la revue londonienne, que le projet tendant à excepter des opérations de la guerre maritime un facteur aussi important que la force commerciale de l'ennemi, et cela à une époque où le commerce maritime a pris des proportions jusqu'alors inconnues, fait naître un certain étonnement. Il y a là, pour lui, un paradoxe qui lui semble être le résultat de trois causes. L'une est une erreur de terminologie : on parle de capture de la propriété *privée*, alors que l'intérêt privé lui semble le plus petit en importance des éléments intéressés par la capture. En second lieu, il croit que la relation étroite entre le droit de prise et la piraterie a dû contribuer à donner cette impression, bien qu'il y ait là deux choses entièrement distinctes par leur nature et par leur but. A cela s'ajoute, en troisième lieu, que le versement à des particuliers ou à des officiers de tout ou partie du produit de la prise, a contribué à développer l'opinion moderne qui poursuit l'inviolabilité de la propriété privée.

Immédiatement se présente à l'esprit du capitaine Mahan, l'affirmation qu'il est impossible d'établir de différence entre le traitement militaire de la propriété privée sur terre et sur mer. L'argument que l'on tire d'ordinaire de cette différence de traitement lui paraît absolument superficiel, car il estime que les belligérants se comportent dans les deux cas vis-à-vis de la propriété privée, de la façon qui leur paraît la plus opportune pour les nécessités de la guerre. Il affirme ensuite que le transport constitue une « circulation accumulée » et que la propriété, à bord des navires marchands, équivaut à une force monétaire en circulation. La capture tend à empêcher cette circulation, elle s'oppose à l'augmentation de la prospérité de l'adversaire. Ainsi dans la guerre

terrestre on respecte la propriété essentiellement privée qui ne circule pas, mais on prohibe et l'on interrompt le transport par voie ferrée.

Entrant ensuite dans des considérations de caractère historique, il attribue une importance prédominante dans la chute de Napoléon Ier, aux difficultés que lui créa la flotte britannique pour le transport des produits français. La France ne put ni percevoir les impôts, ni émettre d'emprunt public, de sorte qu'il lui manqua à la fois le crédit et le numéraire. Un résultat identique fut obtenu, au dire du capitaine Mahan, par l'arrêt du commerce du maïs, du coton et du tabac pendant la guerre de 1812 entre l'Angleterre et les États-Unis. Et la victoire du Nord sur le Sud, dans la grande guerre civile américaine, lui paraît due au blocus des ports sudists, qui paralysa leur trafic marchand.

Ces affirmations le conduisent à déclarer que le droit de capture convient aux fins que la guerre se propose, en tant que « mesure hostile atteignant chacun des mem« bres de la communauté ennemie », égalisant les pertes entre tous, et conduisant à l'obtention de la paix. C'est dans la persistance du commerce que réside la vitalité de l'État; lorsque l'on trouble les communications, la résistance cesse; l'effet de la capture ne se fait pas seulement sentir aux particuliers, mais à la nation tout entière.

A son avis, les facilités de communications terrestres dont dispose aujourd'hui la majorité des États, ne sont pas suffisantes pour suppléer à l'interruption du trafic maritime. Loin d'être surabondants les moyens de transport existants suffisent à peine, et lorsque le commerce maritime cherche d'autres chemins, il les trouve fermés, ou bien à son tour il vient alourdir et rendre plus difficile encore le trafic intérieur.

Il y a, pour le capitaine Mahan, entre la capture de la propriété privée en mer et le blocus de guerre, une as-

similation évidente. Les mêmes principes militaires conduisent dans les deux cas à l'interruption du commerce ennemi, sous peine de limiter le blocus à la répression de la contrebande de guerre ou à une mesure auxiliaire de l'attaque par terre d'une place forte, selon la doctrine napoléonienne du décret de Berlin. Sans le blocus commercial, ajoute-t-il, le triomphe du Nord sur le Sud eût été difficile, lors de la guerre de sécession américaine.

L'article que nous résumons se termine par ces considérations sur l'inviolabilité : « Loin d'être une amélioration, elle constitue une excitation à la guerre, en supprimant l'un de ses effets, celui qui s'attaque non seulement à la flotte ou à l'armée, mais à toute la communauté belligérante. La suppression de la capture paraît ainsi contraire à la bonne politique et à cette vérité d'expérience que plus les instruments de guerre sont efficaces et d'un rayon étendu, moins fréquente et moins longue est la lutte armée. La capture de la propriété privée sur mer, lorqu'elle circule dans un but commercial, est une arme de guerre offensive. Ses effets sont d'une extension et d'une portée extraordinaires, parce qu'ils se répartissent sur toute la communauté belligérante, tout en prenant place également parmi les plus humains, étant donné qu'ils se traduisent par une perte de propriété et très peu d'effusion de sang (1) ».

322. — Dans son étude déjà citée, M. Julian S. Corbett, ne montre pas moins de décision et de résolution pour combattre l'inviolabilité. Il reconnaît que certains auteurs anglais se sont prononcés en sa faveur, mais il trouve que c'est là une question militaire dont les publicistes ne sont pas bons juges, et qu'elle comporte des considérations stratégiques dont on n'a pas tenu compte, et qui empêchent les marins d'être de la même

(1) A. Mahan, « The Hague Conference ». The question of immunity for beligerant merchant shipping (*The national Review*, juin 1907, Londres, pp. 521 à 537).



opinion. En réalité, l'histoire de ce mouvement indique *prima facie* que l'exemption de capture est au bénéfice des flottes faibles et des armées puissantes. Cela explique qu'un homme comme Frédéric le Grand l'ait acceptée dans un traité célèbre, car il connaissait par expérience les effets des prises maritimes sur la guerre continentale. Cela explique aussi pourquoi Napoléon la proclamait, et de même l'Autriche et l'Italie en 1866.

Il combat immédiatement l'assimilation que l'on a coutume d'établir entre la propriété terrestre et maritime, et soutient que le respect proclamé pour la première n'est pas dû principalement à l'esprit d'humanité ou au désir chrétien d'adoucir les horreurs de la guerre, mais bien à des considérations étrangères à l'ordre moral et procédant de nécessités stratégiques et militaires. A son avis, on a compris que le pillage du pays ennemi et la destruction de ses forces productives diminuent de beaucoup l'importance de la conquête et les facultés du territoire occupé de subvenir aux besoins de l'armée, mais ces considérations n'empêchent pas la destruction accidentelle de la propriété privée terrestre en cas de nécessité militaire, ni les réquisitions et contributions de guerre, ni l'interruption du trafic et du commerce, ce facteur puissant des relations pacifiques, ni l'arrêt total de la vie nationale, qui suit nécessairement l'occupation ennemie.

D'où il résulte qu'en demandant le maintien du droit de capture, on ne prétend que conserver dans la guerre maritime une pratique déjà établie, et qui ne soulève point de difficultés dans la guerre terrestre. On ne cherche ni l'occupation matérielle des mers ni leur conquête, ce qui serait impossible, mais comme l'unique utilité internationale de la mer consiste en ce qu'elle sert de communication entre les divers États ou les différentes parties d'un seul État, et que c'est là toute la vie maritime actuelle des nations, commander les com-

munications de son ennemi ou les interrompre équivaut à l'occupation et à la conquête de son territoire dans la guerre terrestre. La capture tend aux mêmes fins et produit les mêmes résultats que les réquisitions et les contributions. Elle vise, dit Corbett, le double but de la guerre : la destruction des forces armées ennemies et l'action sur la population, par l'arrêt de la vie nationale.

Il ne croit pas suffisant à cette fin de maintenir le blocus commercial. Aujourd'hui avec les torpilleurs qui constituent une défense mobile de la côte, les navires de blocus doivent se tenir à une grande distance, et les doctrines sur l'efficacité du blocus, si elles ne se modifient pas, le rendent en bien des cas impossible. Dès lors s'il subsiste parmi les moyens de guerre maritime actuels, on ne conçoit pas comment il peut se maintenir, puisqu'il repose sur les mêmes motifs et poursuit les mêmes fins que le droit de capture.

Après être revenu, en citant Mahan, sur l'argument économique du transport ou de la circulation des richesses que suppose le commerce maritime, l'auteur anglais commence habilement à combattre l'assertion que la marine de son pays gagnerait beaucoup à la suppression de la capture parce qu'elle est vulnérable en proportion de son ampleur. Il observe que les croiseurs ne peuvent se trouver à deux endroits à la fois, détenir ou prendre à la fois plus d'un navire, ni se mouvoir hors d'un rayon donné, parce qu'ils ont besoin de charbon pour l'aller et le retour. Par suite les prises doivent être très rares dans la guerre moderne, et plus le commerce d'un pays sera grand, moins elles produiront sur lui d'effet, parce que le tant pour cent qui n'aura pas à craindre le péril de capture sera d'autant plus grand.

D'autre part, il considère comme une des nécessités de la guerre maritime contemporaine, celle de prendre l'offensive et de forcer l'ennemi à combattre. C'est la seule façon de le détruire et de mettre un terme à la

guerre. Or le moyen le plus efficace d'amener la bataille c'est d'obliger les navires ennemis à défendre leur marine marchande. Sans cela on éviterait dans la majorité des cas les combats navals avec l'Angleterre.

L'article que nous résumons se termine par des considérations pratiques destinées à combattre l'idée que les communications intérieures et terrestres peuvent suppléer à un trouble ou à l'arrêt de la vie nationale que poursuit le droit de prise. Enfin, protestant vivement contre l'affirmation qui paraît avoir été émise en Angleterre, et selon laquelle les marins défendraient le droit de capture pour les avantages matériels que leur procure la participation aux prises, il ajoute : « Le motif pour lequel les officiers de marine se vouent corps et âme au maintien de l'ancien droit de prise, c'est qu'ils ignorent comment sans lui on pourrait faire la guerre, et qu'il n'y a personne qui puisse le leur apprendre » (1).

323. — Telle était l'opinion générale en Angleterre, telle qu'elle se reflétait dans les revues importantes et dans une bonne partie de la presse politique, lorsque se réunit la seconde Conférence de La Haye. Le pouvoir social de la nation anglaise, sans l'appui duquel les réformes fondamentales du droit maritime international sont à peu près impossibles, faisait de ce critérium un puissant facteur des travaux de la Conférence de la Paix.

Mais la délégation des États-Unis ne reculait pas devant la difficulté, et M. Choate, abordant de front le problème, donna lecture à la quatrième commission, le 24 juin 1907, d'une proposition ainsi conçue : « La propriété privée de tous les citoyens des puissances signataires, à l'exception de la contrebande de guerre, sera exempte en mer de capture ou de saisie par les navi-

(1) J. S. Corbett, *The capture of private property at sea. Nineteenth century and after*, juin 1907, t. 61. Londres, pp. 918 à 932.

« res armés ou par les forces militaires des dites puis-
« sances. Toutefois cette disposition n'implique aucune-
« ment l'inviolabilité des navires qui tenteraient d'en-
« trer dans un port bloqué par les forces navales des
« susdites puissances, ni des cargaisons desdits navi-
« res ».

324. — A la séance du 28 juin 1907, le premier délégué de l'Amérique du Nord prononça un important discours pour défendre la proposition que nous venons de reproduire au numéro précédent. Après avoir déclaré que le principe qu'elle affirme est d'une importance universelle et constante, et qu'il résulterait de son adoption des bénéfices communs de beaucoup supérieurs aux probabilités de perte ou de gain que la capture présente pour tel ou tel pays, il fit une brève allusion au vœu adopté par la première Conférence en 1899, et ajouta : « A la lumière de notre propre expérience qui nous a permis de peser les avantages et les inconvénients qui ont résulté dans le passé de l'exercice de ce droit de guerre, vu la valeur de plus en plus faible qu'il a pour les belligérants, en raison de l'augmentation des facilités de transport par terre, des ports neutres, à travers des territoires neutres jusqu'à la nation belligérante, et vu la tendance qu'ont aujourd'hui les grandes puissances à concentrer leurs flottes pour des opérations purement militaires pouvant leur assurer le commandement de la mer, à ne construire que de gros navires propres au combat, nous croyons que le moment est venu de faire appel aux nations maritimes du monde assemblées dans cette conférence pour que d'accord elles renoncent à la pratique surannée et funeste de capturer les navires marchands de l'ennemi, qu'elles laissent la haute mer libre pour l'exercice du commerce innocent et inoffensif dont la sécurité et l'intégrité ont une si grande importance pour tout le monde ».

Ensuite il rappela les nombreux antécédents législatifs

et diplomatiques qui permettent de soutenir que le Gouvernement des États-Unis, à toutes les époques, a uniformément défendu la doctrine de l'inviolabilité, sans faire entrer en ligne de compte les intérêts du moment. Puis il mentionna avec un grand luxe de détails les autorités de tout ordre qui, chez d'autres nations, ont adhéré à cette idée, et prononça ensuite ces paroles fort éloquentes : « Par autorisation du Président Roosevelt, nous demandons à la Conférence qu'elle adopte cette doctrine historique américaine, pour de puissantes raisons d'humanité, comme tendant grandement à faire progresser la cause de la civilisation, comme supprimant un dernier reste de barbarie dans les guerres maritimes, comme affirmant un grand principe de justice, qui sûrement servira la cause de la paix, comme étant enfin aussi indispensable pour les intérêts généraux des neutres que pour la sauvegarde de l'intégrité du commerce sur lequel repose, en dernière analyse, la communauté d'intérêts de toutes les nations ».

Examinant aussitôt les relations entre la propriété privée terrestre et maritime, il note que s'il est certain que réquisitions et contributions sont à leur place sur des territoires occupés, le droit de blocus commercial, sans restriction, est pour la propriété maritime, un juste équivalent de ces risques. Il est certain que les nécessités militaires, une manœuvre, les opérations d'une armée peuvent exiger la destruction d'une maison ou d'une culture, mais il n'est pas moins certain que l'envoi d'une force à seule fin de saccager les cultures et les maisons de la population inoffensive serait, de la part d'un chef militaire, un grossier mépris de tout principe de justice et de saine morale.

Ce dernier reste de l'antique piraterie, — c'est ainsi, que M. Choate qualifia expressément le droit de capture, — ne lui semble pas d'une grande importance actuelle, car la première chose que l'on fait, lorsque commence

une guerre dans laquelle intervient une puissance maritime, c'est de faire passer sous pavillon neutre et dans des navires neutres la majeure partie du commerce de transport, et de se décharger en grande partie sur l'étranger, au moyen de l'assurance contre les risques de guerre, des dangers de perte par destruction qui menacent tout ce qui demeure sous pavillon national. La nature, en définitive, et, la forme actuelle du commerce maritime, font que la perte atteint tout le monde. Le maintien du droit de capture qui n'est pas nécessaire, incite par contre à déclarer une guerre et en provoque d'autres.

Cela étant, la proposition américaine paraît à l'éminent avocat de New-York, un chemin tout tracé vers la possibilité de maintenir la guerre sur son domaine propre, en la réduisant à une lutte entre les forces terrestres ou maritimes des nations belligérantes, sans faire entrer en ligne autre chose que la prospérité publique des États intéressés. Si l'on veut objecter que pour éviter la guerre il faut la rendre terrible, autant vaut effacer tous les progrès que l'humanité a poursuivis et réalisés depuis un demi-siècle afin de l'humaniser. L'histoire des guerres modernes, de toutes les guerres mêmes, démontre d'ailleurs que la capture ne constitue pas un puissant facteur qui les prévienne ou les termine, tandis qu'une victoire décisive sur l'ennemi, en détruisant ses flottes ou en annihilant ses armées, conduit sûrement à la paix.

Définissant d'autre part la ligne de conduite que la délégation nord-américaine devait suivre dans le débat et le but que visait son projet, M. Choate veut que la Conférence sache qu'il espère lui démontrer, ou du moins démontrer à une grande majorité des délégués, que le bien-être général de toutes les nations, étant donnée leur communauté d'intérêts dans le commerce du monde, exige l'adoption du principe de l'immunité de la pro-

priété privée sur mer. « Il faut sans doute, ajoute-t-il, l'accord de tous pour prendre une résolution au nom de la Conférence et mettre fin à la pratique actuelle, mais nous sentons à un tel point que notre cause est forte, et que l'opinion des nations est avec nous, qu'il nous paraît utile que tous les États présents à la Conférence votent après la discussion, et que nous espérons que même dans le cas où l'unanimité ferait défaut, ce vote impressionnera les nations dissidentes et pourra les dissuader de recourir dans les conflits futurs, sauf le cas de nécessité extrême, à un droit qui répugne à tout principe de justice et de loyauté ».

325. — Dans la séance du 5 juillet 1907, le délégué M. Uriah Rose prit également la parole au nom des États-Unis d'Amérique, et dans son intéressant discours combattit spécialement l'argument selon lequel la capture serait favorable aux intérêts de la paix. Il observa avec raison que les guerres étaient anciennement plus cruelles et plus injustes que de nos jours, et qu'elles étaient pourtant plus fréquentes. Il ajouta que si le problème militaire devait consister à intimider les classes commerçantes, l'abolition de la course serait incompréhensible.

326. — Diverses nations représentées à la Conférence prirent parti par leurs déclarations ou leurs arguments, pour ou contre la proposition américaine. Il importe pour juger de la marche de ce débat et apprécier son résultat, d'exposer ici en résumé ces opinions et les motifs donnés pour les appuyer.

A cet effet on peut ranger les délégués en quatre groupes composés, l'un, de ceux qui se prononcèrent d'une façon déterminée en faveur de l'immunité, l'autre, de ceux qui l'acceptèrent conditionnellement ; le troisième, de ceux qui se prononcèrent contre, avec plus ou moins de décision et de franchise ; et, le quatrième, de ceux qui, manifestant ou non leurs sympathies pour le

principe de la proposition nord-américaine, défendirent ou soutinrent des solutions intermédiaires.

327. — Au premier groupe correspondent, en suivant l'ordre alphabétique, l'Autriche-Hongrie, le Brésil, la Chine, la Grèce, la Hollande, la Norvège et la Suède.

Le baron Charles de Macchio déclara dès les premiers instants, dans la réunion du 28 juin 1907, que l'Autriche-Hongrie, tenant compte de l'intérêt supérieur des particuliers et du caractère essentiellement humanitaire du principe, l'avait adopté depuis longtemps. Par conséquent la délégation d'Autriche-Hongrie se trouvait en position de déclarer immédiatement que son gouvernement se plaçait au point de vue le plus libéral, quant à la prise et à la confiscation des navires de commerce sous pavillon ennemi.

Le premier délégué du Brésil, M. Ruy Barbosa, qui contribua tant, durant toute la Conférence, à l'étude intelligente et minutieuse des questions soulevées, fit constater à plusieurs reprises que son gouvernement avait défendu la doctrine de l'immunité depuis 1857, à propos de la déclaration du Congrès de Paris de 1856, et que par suite il ne faisait que conserver une tradition ancienne et bien fondée en acceptant la proposition américaine, et en se prononçant nettement pour la suppression du droit de capture.

M. John Foster adhéra également, au nom de la Chine, à ce principe capital, et combattit quelques-unes des raisons alléguées à l'encontre. Il dit, entre autres choses, que la mer est aujourd'hui le grand chemin des États et que l'immense trafic de tous les peuples ne devrait pas se trouver interrompu et démoralisé parce que deux nations s'entêtent à ne pas écouter la voix de la raison et à résoudre par la force leurs difficultés.

Les autres pays cités plus haut se prononcèrent, avec plus de brièveté, dans le même sens. La Grèce adhéra à la déclaration de la Hollande qui, par la bouche

de son premier délégué, M. de Beaufort, déclara au début de la première séance du 5 juillet 1907 : « qu'elle « acceptait complètement le principe de l'inviolabilité de « la propriété privée sur mer défendu à la séance « du 29 juin par l'honorable délégué des États-Unis, « M. Choate, dans un discours qui, sans doute, figurerait « parmi les documents les plus notables émanés de cette « conférence ».

La Norvège déclara qu'elle prendrait position en faveur de la proposition américaine, en faisant abstraction de tout intérêt égoïste, car si la règle actuelle présente certains avantages pour les marines neutres, son Gouvernement désirait continuer la politique inaugurée dès le XVIIIe siècle par les royaumes du Nord, en collaboration avec la Russie. Et la Suède fit savoir que n'ayant pas de raisons suffisantes pour maintenir, en ce qui concerne la guerre maritime, d'autres règles fondamentales que celles qui sont obligatoires pour la guerre terrestre, elle soutiendrait le critérium adopté par la proposition américaine, sans méconnaître les difficultés qui s'opposent à la réalisation immédiate et complète du principe.

328. — Les adhésions que l'on peut appeler conditionnelles furent données au cours des débats par l'Allemagne, l'Italie et le Portugal. Elles obéissaient à deux points de vue différents.

La déclaration allemande, faite par le baron Marschall de Bieberstein avec sa clarté et sa précision habituelles, était attendue avec impatience, à cause de l'importance maritime de l'Allemagne. Il nous paraît utile de la reproduire intégralement :

« L'Allemagne, dit-il, a été de tout temps sympathique « à l'idée d'abolir le droit de capture frappant les navi- « res de commerce sous pavillon ennemi. Des faits qui « appartiennent à l'histoire prouvent la sincérité de ces « sentiments. Par conséquent les nobles idées dont s'est

« inspiré le premier délégué des Etats-Unis d'Amérique « dans son éloquent discours ne manqueront pas de « trouver en Allemagne un écho retentissant. Il est clair « pourtant que la question catégorique qui nous est po- « sée : faut-il abolir ou non le droit de capture, ne sau- « rait être traitée séparément car elle ne forme qu'une « partie d'un ensemble assez complexe de problèmes « que renferme la grande idée de l'inviolabilité de la « propriété privée sur mer en cas de guerre maritime. « La proposition des États-Unis même admet deux excep- « tions :

« 1° la capture d'un bateau marchand est justifiée s'il « porte de la contrebande;

« 2° le principe d'inviolabilité cesse dans les cas où il « y a violation de blocus.

« Or ces deux exceptions nous mènent sur un terrain « des plus contestés. Il suffit de citer entre autres la « contrebande relative » et le « voyage continu ». Ce n'est « qu'après la solution d'une série de controverses, qui « se rattachent aux mots « contrebande » et « blocus » « qu'on aura la sûreté que l'abolition du droit de capture « devient une réalité, tandis que en admettant des excep- « tions dont la portée est vague et qui par conséquent « sont susceptibles d'une interprétation et d'une appli- « cation arbitraire, nous courrons le risque de parvenir « au résultat peu désirable que nous proclamions l'aboli- « tion du droit de capture et qu'en effet le système actuel- « lement en vigueur continue sans modification sensible. « C'est pour ces raisons que je ne saurais malgré toutes « les sympathies répondre à notre question par un sim- « ple « oui ». Si l'on veut accorder à la propriété privée « sur mer une protection plus étendue en abolissant le « droit de capture, il faudra s'entendre préalablement « sur certaines questions afin que l'abolition soit effi- « cace et serve d'une manière équitable les intérêts de « tous les pays. Ce ne sera qu'alors qu'on pourra juger

« de la portée pratique de cette mesure et fixer définiti-
« vement sa position »,

A cette opinion adhéra le premier délégué de Portugal. Quant à l'Italie, après avoir fait remarquer qu'elle avait pratiquement accepté la doctrine soutenue par les États-Unis, elle exprima le désir en prévision du cas où elle ne serait pas admise, que des propositions intermédiaires fussent présentées et discutées.

329. — Ceux qui parlèrent contre la proposition américaine représentaient les cinq nations suivantes : la République Argentine, la Colombie, la France, la Grande-Bretagne et la Russie.

La délégation de la République Argentine se déclara favorable à la conservation du droit de capture et de confiscation des navires marchands sous pavillon ennemi, dans la pensée que le régime actuel contribue à éviter les guerres et à diminuer leur durée quand elles éclatent. D'autre part les navires de commerce peuvent être convertis en éléments de combat principaux ou secondaires, et « la fin immédiate et parfois extrême de la guerre maritime, a été de ruiner le commerce de l'ennemi ».

Quant à la délégation de Colombie, elle fit savoir, par la voix de son savant représentant, M. Santiago Pérez Triana, que pour un pays comme le sien sans marine marchande et presque sans marine de guerre, bien qu'il puisse l'accroître en cas de guerre, il a tout à perdre et rien à gagner à consentir la suppression du droit de capture de la propriété privée ennemie sur mer.

« Il est évident que pour les pays comme le nôtre qui
« n'ont pas de marine marchande et qui n'ont presque pas
« de marine de guerre, mais qui, à l'heure de la guerre,
« peuvent l'augmenter, il y a tout à perdre et rien à ga-
« gner à consentir à la suppression du droit de capture de
« la propriété privée ennemie sur mer. Il est évident qu'une
« puissance possédant une marine de guerre et une marine

« marchande qu'il lui sera impossible de protéger avec « une efficacité absolue dans tous les océans, se trouvera « plus disposée à nous faire la guerre, si elle sait que par « l'adoption de la proposition de M. Choate, nous nous « sommes lié les mains, et que nous ne pourrons pas « exercer de représailles qui pourraient devenir très coû- « teuses.

« C'est donc comme un élément de défense qu'il nous « faut conserver le droit à la pratique que la résolution de « M. Choate cherche à abolir. M. Choate nous a dit que « c'est un héritage de l'ancienne piraterie ; c'est vrai, « comme il est vrai que la guerre n'est que le meurtre « organisé ; nous ne gardons ces droits que pour le mo- « ment où la normalité aura cessé. Nous ne pouvons pas « nous lier les mains justement pour le moment où la « justice doit disparaître pour être remplacée par la vio- « lence, où la pitié voile ses yeux et où la force inexora- « ble et brutale doit régner suprême ».

La France prit dans son opposition une attitude tout à fait différente. Après avoir déclaré qu'elle ne refuserait pas son concours si l'on pouvait arriver à une entente entre tous les pays intéressés, l'éminent internationaliste, M. Renault, se demanda, portant la question sur le terrain strictement juridique, si le principe même du droit de capture était absolument contraire à la conception moderne du droit de la guerre, s'il ne pouvait s'assujettir à certaines modalités qui justifieraient son maintien, tout en permettant d'obtenir le respect intégral des droits individuels.

Laissant de côté le second aspect de la question pour le moment où nous devrons étudier, dans ce chapitre même, les propositions et les votes intermédiaires, nous verrons sommairement pour quels motifs M. Renault estime que le droit de capture peut parfaitement se concilier avec le caractère moderne de la guerre. Il déclara avant tout que le respect de la propriété privée dans la

guerre continentale était dû plutôt à l'intérêt du belligérant même qu'à des considérations d'humanité et de justice envers les habitants du pays occupé ; que ce respect n'empêche pas l'envahisseur de bénéficier largement des ressources du pays au moyen des contributions et des réquisitions, et que le fait seul de l'occupation exerce sur la population et le souverain du territoire occupé une pression suffisante pour les décider à la paix.

Selon lui, dans la guerre maritime, les opérations violentes sont insuffisantes, parce qu'il y a nécessité pour un belligérant d'arrêter la vie économique de son adversaire, en lui rendant difficile ou même impossible le commerce extérieur. Or, comme la prise de navires marchands trouble la vie économique de la nation à laquelle ils appartiennent, il y a là un puissant moyen de coaction, dirigé plutôt contre l'État que contre les particuliers. A cela s'ajoute que les navires marchands sont construits précisément de façon à pouvoir être utilisés par l'État dans ses opérations de guerre, et facilement transformés en croiseurs auxiliaires. La capture en ce cas correspond à un moyen de défense, et les conséquences pécuniaires passent au second plan. En outre le dommage se répartit entre des individus nombreux ; d'ordinaire il s'agit de grandes sociétés anonymes, et la capture perd le caractère désastreux qu'elle avait lorsque le navire confisqué représentait toute la fortune d'un individu non belligérant.

La délégation anglaise, par la voix de Sir Ernest Satow, s'opposa également à la proposition nord-américaine, en soutenant que les arguments en faveur de l'inviolabilité de la propriété privée conduisaient logiquement à l'abolition du blocus commercial, les deux questions étant en réalité inséparables. Il ajouta que si les nations se montraient disposées à réduire leurs forces militaires et navales, de façon que les guerres devinssent improbables par suite de la difficulté des agressions,

et que si l'on voyait clairement que l'abolition du droit de capture pouvait faciliter ce changement, tandis que son maintien l'empêcherait, le Gouvernement anglais serait sans doute disposé à l'admettre.

Quant aux Russes, à part certains doutes personnels exposés dès le début par M. de Nélidow, ils déclarèrent, dans la séance du 5 juillet 1907, qu'ils étaient en faveur du *statu quo*, parce que la proposition américaine exigeait un gros travail préparatoire d'accords et de définitions juridiques, que l'on était très loin encore d'avoir accompli.

330. — Les propositions intermédiaires, sous la forme d'accords ou de vœux, et avec un caractère subsidiaire pour le cas où l'on n'accepterait pas le principe de l'inviolabilité, furent déposées par le Brésil, la Belgique (avec quelques amendements hollandais), la France (avec un amendement autrichien), et la Russie. Nous nous bornons ici à cette énumération parce qu'il est plus logique de les étudier après avoir terminé ce qu'on pourrait appeler l'histoire et le jugement de la proposition nord-américaine.

331. — Soumise au vote, ladite proposition, sur les instantes sollicitations de M. Choate, obtint le résultat suivant :

Votèrent pour : l'Allemagne (avec les réserves ci-dessus mentionnés); les États-Unis d'Amérique, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Brésil, la Bulgarie, la Chine, Cuba, le Danemark, l'Équateur, la Grèce, Haïti, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, la Perse, la Roumanie, le Siam, la Suède, la Suisse et la Turquie : total, 21.

Votèrent contre : la Colombie, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, le Japon, le Mexique. le Monténégro, Panama, le Portugal, la Russie et le Salvador : total, 12.

Le Chili s'abstint. Les onze autres États dont se compose la Conférence étaient absents, à savoir : la Répu-

blique Argentine, la Bolivie, la République Dominicaine, le Guatémala, le Luxembourg, le Nicaragua, le Paraguay, le Pérou, la Serbie, l'Uruguay et le Vénézuéla.

Le résultat de ce vote donna naissance dans la Conférence même et au dehors, à des commentaires de diverses sortes. On parla, par exemple, des chiffres de population que représentaient respectivement les deux groupes de votants, critérium qui, dans le cas présent, ne doit pas être retenu, parce que si l'on estime de ce point de vue, ou du point de vue non moins erroné du pouvoir maritime des États, l'efficacité de leur vote, on se base sur une notion complètement étrangère aux principes juridiques, et à la vraie nature des intérêts en relation avec la question étudiée.

Si les États qui représentent les trois quarts de la population du monde s'étaient obstinés à proclamer à La Haye le rétablissement de la course, la course n'eût pas cessé pour cela de rester une des formes historiques de la piraterie. Le droit et le nombre des habitants ne sont point choses qui dépendent l'une de l'autre, en quoi que ce soit. Il en est de même du pouvoir maritime des nations. Outre qu'il est essentiellement variable, puisqu'il suffit d'une tempête ou d'une courte guerre pour l'abattre ou le relever, quand il s'agit de discuter et de voter sur cette matière il n'est ni licite, ni logique, de contester *a posteriori* aux États qui n'ont pas de forces navales puissantes la valeur de leur vote, pour cette raison un peu méprisante qu'ils n'ont point de puissance militaire.

Si l'on veut chercher dans cet ordre de considérations une base quelconque pour juger de l'importance ou des conséquences de ce vote, il n'y a point lieu de chercher à le rabaisser, comme le faisait le *Times* dans son édition du 18 juillet dernier, en disant que la majorité comprenait certaines nations, qui, au dire du grand pério-

dique anglais sont dépourvues d'intérêts maritimes. A porter la question sur ce terrain, la seule chose que l'on doive considérer et étudier, c'est le commerce maritime d'exportation et d'importation des États respectifs, et les conséquences qu'entraînerait, pour leur vie économique, l'exercice du droit de capture par les belligérants dans une guerre où ils ne prendraient aucune part.

Les nations productrices de certains articles universellement consommés, qui les exportent en grandes quantités par la voie maritime et qui importent en retour presque tout ce qui leur est nécessaire pour leur production même et leur vie matérielle, ressentent aussitôt une complète paralysie de leur commerce, ou un enchérissement extrême et peut-être ruineux des frets, lorsque le droit de capture est exercé par les belligérants dans une guerre qui intéresse le groupe restreint des nations qui se chargent du transport interocéanique du monde. Pour certains États dont l'unique ou le plus facile moyen de communication est la mer, une lutte armée où l'on se servirait contre l'Angleterre ou contre la Norvège, par exemple, du droit de capture, peut équivaloir, en dépit des droits que confère la neutralité, à l'annihilation économique absolue et au triomphe décisif des concurrents dans la même production. Comment soutenir sérieusement que son vote n'a point de valeur, parce qu'elle manque d'intérêts maritimes?

D'autre part, en posant toujours le problème sur le terrain des avantages matériels, ceux qui veulent se réserver contre les nations fortes l'arme puissante, à leur avis, de la capture maritime, oublient que sans discuter son efficacité pourtant si douteuse en ce qui les concerne, les cas où ils auront à figurer comme neutres dans les guerres du monde seront beaucoup plus fréquents et beaucoup plus importants pour eux que les probabilités rares et faciles à éviter où ils se trouveraient engagés dans une guerre internationale contre des na-

tions ayant une puissante marine marchande. Ce qu'ils perdent quand d'autres belligérants interrompent et bouleversent leur vie économique en capturant les navires de transport, est infiniment plus considérable que ce qu'ils gagnent en poursuivant et en capturant quelques navires marchands ennemis, probablement de faible tonnage et d'importance secondaire, et dont la capture n'affectera pas même les véritables intérêts d'un État puissant.

332. — La question, d'ailleurs, peut et doit être résolue sur un autre terrain. Sans parler davantage des arguments principaux, et en nous abstenant d'insister sur ceux qui ont été exposés au cours des débats de la Conférence, deux questions seulement embrassent tous les aspects fondamentaux du problème. Étant donnée la conception moderne de la guerre, la nature et les garanties de la propriété privée sur mer, la capture par les belligérants est-elle licite? Et si elle ne l'est pas, peut-on la considérer comme indispensable aux fins que poursuit la guerre maritime?

La guerre est aujourd'hui une relation anormale d'État à État, en vertu de laquelle l'un d'eux après avoir épuisé les procédures pacifiques, oblige l'autre à reconnaître son droit, ou répare les atteintes qu'ont souffertes son honneur ou sa dignité. C'est dans ce but que les nations s'arment, qu'elles conservent parmi leurs ressources le droit de recourir à la lutte, lutte en dehors de laquelle doivent rester, autant que possible, les particuliers qui ne sont point incorporés dans l'armée ou dans la marine. De ce caractère de la guerre moderne, l'une des grandes conquêtes de la civilisation contemporaine, peu à peu mise en œuvre aussi bien dans la guerre maritime que dans la guerre terrestre, découle une série de principes qui sont aujourd'hui hors de toute discussion. Les règles défendues par les ligues de neutralité armée, les accords du Congrès de Paris de 1856, et les dispositions du Rè-

glement sur la guerre terrestre qu'adopta la première Conférence de la Paix, ne sont que les étapes d'un même chemin jalonné par ces grandes règles fondamentales, et suivi sans difficulté par les nations les plus importantes dans leurs proclamations et leurs actes de guerre, au siècle passé et au début du siècle actuel.

Dire à présent qu'il est nécessaire d'agir sur la propriété privée pour tarir dans ses sources la richesse de l'État et troubler, en raréfiant ses produits, l'origine et le développement des éléments de sa vie économique, c'est en réalité détruire d'abord dans les idées, pour l'attaquer ensuite dans le domaine des faits, tout le progrès si légitime réalisé de nos jours par le droit international. Depuis l'administration militaire des armées permanentes jusqu'aux services auxiliaires des grandes escadres, on peut dire que toute l'organisation présente de la guerre repose sur cette victoire du droit qui la réduit à un combat entre États.

La preuve que l'argument que l'on tire, en faveur de la capture, de la nécessité de troubler la circulation et le transport de la richesse nationale n'a ni la force ni l'importance que l'on prétend lui attribuer, c'est qu'on peut l'invoquer, sans en modifier un seul mot, contre l'abolition de la course, contre l'inviolabilité de la propriété privée ennemie sous pavillon neutre, et contre tous les avantages et toutes les prérogatives dont jouissent sur terre les biens des particuliers non belligérants et des soldats et marins eux-mêmes. Il peut être des plus utile, au point de vue de la conclusion des opérations militaires, de détruire à dessein, par un bombardement, une ville entière, afin d'amener la reddition d'une forteresse; ce n'en sera pas moins un moyen de guerre aussi illicite que tant d'autres d'une utilité immédiate apparente, et que proscrivent cependant avec raison les sentiments humanitaires de notre époque.

Les guerres où l'on s'est volontairement abstenu

d'exercer le droit de capture ou dans lesquelles les prises ont été si restreintes qu'on ne peut leur attribuer aucune importance sur la marche et la conclusion des hostilités. sont arrivées à leur terme aussi facilement que celles dans lesquelles la poursuite de la propriété privée a été portée jusqu'à l'extrême. C'est pour cela que de nos jours on n'est point porté, lorsqu'on construit ou qu'on augmente une escadre, à construire des bateaux d'un type spécial pour la poursuite des prises, mais des navires petits ou grands destinés à la destruction rapide et définitive de la marine de guerre de l'adversaire. Lorsque les techniciens abandonnent en cette matière les routines du métier, et que leur noble désir de réserver aux opérations de guerre toutes les armes possibles n'est plus en jeu, il suffit d'appeler leur attention sur l'objet réel que poursuivent dans leur construction et leurs qualités saillantes les unités de tout genre dont se composent les grandes escadres modernes. La marine de guerre actuelle a déjà réalisé l'évolution nécessaire pour que le droit de capture soit supprimé. Elle répond à la conception moderne de la guerre, et a cessé de prendre pour devise l'*omnium contra omnes*.

Il n'est pas moins essentiel de tenir compte de la nature de la propriété privée qui circule aujourd'hui sur mer et des garanties que cette nature requiert. Arguer de ce que les grands navires modernes appartiennent à des sociétés anonymes et que par suite la perte se répartit entre un grand nombre d'individus, cela conduit d'une part à interdire la capture pour les navires qui appartiendraient à une seule personne, et d'autre part à considérer comme licite le fait de dépouiller les particuliers en temps de guerre à condition qu'on ne prenne à chacun que peu de chose. La quantité du préjudice ne peut servir de critérium à sa légitimité.

Il y a cependant quelque chose de vrai au fond de cet

argument basé sur le caractère anonyme des sociétés auxquelles appartiennent un bon nombre de vaisseaux marchands, mais l'induction que l'on en peut tirer est favorable, et non contraire, à l'immunité de la propriété maritime. Depuis que la société anonyme existe, et que les actions, parfois au porteur, peuvent appartenir pour une somme parfois considérable à des individus neutres, il est plus injuste et plus contraire encore à la conception de la guerre, en raison de la nationalité de ces porteurs, de capturer le navire sur le seul indice de son pavillon. Que l'on ajoute à cela, comme on l'a justement fait remarquer dans la Conférence, que l'assurance maritime contre les risques de toute espèce, si fréquemment en usage, met presque toujours à la charge des neutres les conséquences économiques de la prise du navire, et l'on verra combien la solidarité économique du monde actuel exige que la propriété privée, au cours des guerres maritimes, demeure à l'abri des conséquences des opérations militaires.

L'argument déduit de la facilité avec laquelle les navires marchands se convertissent en navires de guerre auxiliaires et de leur construction spéciale dans ce but, impressionne à première vue, mais il est indubitable que le seul fait qu'un navire peut servir aux opérations militaires, ne confère pas de droits spéciaux à l'un des combattants. Un belligérant pourrait au même titre chercher à s'emparer comme prisonniers de guerre, de tous les individus paisibles de l'adversaire qui font partie d'une réserve non encore appelée au service militaire, ou qui peuvent être mobilisables dans un soulèvement en masse. Si l'on y prête un peu la main, cet argument ressuscitera les anciens exodes de populations entières. On ne doit pas oublier que le droit de réquisition avec l'indemnisation qui lui correspond, peut servir en beaucoup de cas à empêcher l'ennemi d'utiliser ces navires marchands spéciaux, tout en respectant en même temps, de

la façon la plus large, le droit de propriété individuelle.

Il en est de même des chargements, et peut-être même d'une façon beaucoup plus étendue. Consignés à un particulier ennemi, il arrive bien souvent que le paiement doit en être fait à un neutre, qui, pratiquement, ne peut opérer le recouvrement lorsque la capture a ruiné le consignataire. Si c'est un particulier ennemi qui les envoie à un autre particulier ennemi, l'assureur est neutre et ne doit pas souffrir de la guerre. Toujours en relation avec le mouvement mondial des échanges, la capture a des conséquences économiques qui se répercutent à l'infini, comme l'eau qui s'infiltre fort loin souvent du lieu où elle est tombée.

Ce caractère mondial, si l'on peut employer cette expression, du commerce contemporain, par suite des garanties qu'il exige, est une des raisons les plus fortes en faveur de l'immunité. Lorsqu'un belligérant parle d'arrêter la circulation de la richesse chez la nation adverse, il met en réalité des entraves illégitimes et injustes au mouvement économique du monde. Il gêne les transports des neutres, les prive de certains éléments et de certaines formes de l'échange, bouleverse les lois naturelles de leurs marchés et les bases normales de leur production et de leur consommation, parfois il leur cause dans cet ordre d'idées un dommage plus considérable que celui qu'il inflige à l'adversaire.

Ainsi le problème s'élargit et les éléments de sa solution s'éclaircissent et s'illuminent. Les intérêts et les droits des neutres sur la mer, que la conscience humaine a déclarée libre pour qu'elle pût être sans restriction à l'usage de tous, se trouvent face à face avec les exigences discutables et douteuses de quelque belligérant, qui prétend s'opposer à la circulation maritime. Cette prétention paraît condamnée à mort.

C'est pourquoi vingt et une nations ont voté en faveur

de la proposition nord-américaine. Il y a parmi elles des puissances maritimes telles que les États-Unis eux-mêmes et l'Italie, des États dont la marine marchande est développée, comme la Norvège, des pays petits et grands, des régions de commerce maritime et de commerce terrestre, des peuples d'Europe, d'Amérique et d'Asie, représentant toutes les espèces d'intérêts, d'aspirations, toute une échelle diverse de besoins et d'exigences politiques. Ils constituent ensemble une grande force et une grande espérance pour l'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre maritime. Ce sera l'honneur des États-Unis, dans l'histoire du monde, que d'avoir avec tant d'ardeur proposé ce problème aux débats de cette assemblée universelle, et celui de la seconde Conférence de La Haye d'avoir groupé en sa faveur un aussi grand nombre de suffrages.

333. — Pratiquement cependant, l'importance de certaines des nations qui votèrent en sens contraire empêchait absolument que la Conférence pût considérer la question comme résolue en faveur de la proposition nord-américaine. D'où la nécessité de discuter les propositions intermédiaires déjà annoncées ou présentées, et les votes qui furent émis en cette matière.

En premier lieu nous mentionnerons la proposition de M. Ruy Barbosa, au nom de la délégation brésilienne, laquelle tendait à déclarer applicable à la guerre maritime sans aucune modification, le dernier paragraphe de l'article 23 et les articles 46 à 53 du Règlement sur les lois et coutumes de la guerre terrestre approuvé par la première Conférence en 1899. Ces articles que l'on peut lire à l'appendice du présent ouvrage, consacrent l'immunité de la propriété privée comme dans la guerre terrestre. La délégation brésilienne se limitait à établir expressément, relativement aux navires marchands ennemis et même aux marchandises neutres rencontrées à bord de ceux-ci, le droit de réquisition, moyennant une juste indemnité.

Lors du vote relatif au point de savoir si la proposition brésilienne devait être prise en considération et discutée par articles, sur vingt-cinq États qui y prirent part, treize se prononcèrent pour et douze contre. Devant ce résultat, qui n'était en réalité, en décomptant le Brésil, qu'un ballottage, M. Barbosa retira sa proposition, regrettant que la Conférence dût se séparer sans avoir résolu l'une des questions capitales de son programme.

334. — Le projet de la délégation belge, répond également à cette idée de chercher des solutions intermédiaires, et comme il est un tant soit peu détaillé, nous le reproduisons ici :

ARTICLE I

« Les navires de commerce ennemis, ainsi que la mar-
« chandise ennemie sous pavillon ennemi, ne peuvent
« être saisis et retenus par un belligérant qu'à la charge
« d'être restitués à la fin de la guerre.

ARTICLE II

« Ne peuvent être saisis ni retenus :

« 1° Les barques exclusivement consacrées à la pêche
« côtière, ainsi que les engins et le produit de la pêche;

« 2° Les navires exclusivement affectés à un but scien-
« tifique ou soumis, à raison de leur caractère hospita-
« lier, aux dispositions de la Convention de La Haye du
« 29 juillet 1899.

ARTICLE III

« Un procès-verbal constatant la saisie ainsi qu'un
« inventaire des papiers de bord sont dressés par le
« commandant du navire capteur.

« Expédition en est remise au capitaine du navire saisi
« ou à son représentant.

Article IV

« Le capitaine et les gens de l'équipage des navires
« ennemis saisis sont débarqués aussitôt que les circon-
« stances le permettent.

« Ils sont libérés sur leur engagement de ne point
« prendre service contre le belligérant capteur pendant
« toute la durée des hostilités.

« Le Gouvernement dont ils sont les ressortissants,
« est tenu de n'exiger et de n'accepter d'eux aucun ser-
« vice contraire à la parole donnée.

Article V

« Le belligérant capteur a la garde des navires et des
« marchandises ennemis qu'il a saisis.

« Mais il lui est permis de détruire le navire saisi, si
« les circonstances ne permettent pas sa conduite en un
« lieu de garde ou si l'approche d'une force ennemie
« fait craindre une reprise imminente.

Article VI

« Les navires dont le mauvais état ne permet pas la
« conservation ou dont la valeur réelle n'est pas en rap-
« port avec les frais de réparation ou d'entretien ainsi
« que les marchandises sujettes à dépérissement peu-
« vent être vendus.

Article VII

« Le belligérant capteur a le droit d'employer et de
« transformer les navires saisis dont il estime pouvoir
« se servir pour des opérations de guerre.

« Il a aussi le droit d'utiliser dans un but militaire les
« marchandises saisies.

Article VIII

« Le rançonnement des navires ennemis est interdit.

ARTICLE IX

« A la fin des hostilités l'État capteur doit restituer à « leur propriétaire les navires et les cargaisons qu'il a « gardés.

« Il peut faire cette remise à l'endroit même où se « trouvent les navires et les cargaisons.

« Il n'est tenu à aucune indemnité pour la privation « de jouissance qui a été la conséquence des saisies, ni « pour les détériorations qui pourraient avoir été subies « pendant la garde s'il n'y a pas eu faute grave de sa « part.

ARTICLE X

« L'État capteur doit remettre à leur propriétaire la « valeur des navires et des cargaisons qui, par son fait « ou par celui de ses agents, ne peuvent être rendus « ainsi que les sommes provenant de la vente des navires « et des marchandises qui n'ont pu être conservés.

ARTICLE XI

« L'exécution des obligations prévues par l'article pré- « cédent peut être mise par les belligérants et en vertu « du traité de paix, à la charge de l'État dont ressortis- « sent les navires et les cargaisons saisis.

ARTICLE XII

« Les dispositions qui précèdent, ne modifient en rien « les droits qui peuvent appartenir aux belligérants en « vertu des règles concernant le blocus ou la contrebande « de guerre.

« Elles ne sont pas applicables aux navires ennemis « faisant partie de flottes auxiliaires ou ayant pris part « aux hostilités. »

La délégation hollandaise formula certains amendements à la proposition qui précède; elle proposa de

modifier la rédaction, d'ajouter certains articles, et d'accentuer le principe de l'indemnisation.

335. — Il est évident que la proposition intermédiaire ci-dessus transcrite ne devait point réussir dans la Conférence, malgré l'autorité et le prestige du premier délégué belge, M. Beernaert, qui l'expliqua avec une grande habileté et la soutint avec ardeur. Elle ne pouvait satisfaire les partisans résolus de l'immunité du commerce ennemi, parce qu'elle autorisait l'occupation et l'embargo. Il n'était pas possible non plus qu'elle obtînt l'assentiment de ceux qui estimaient la capture indispensable, parce qu'elle la supprimait d'une certaine façon, au moins quant à ses effets définitifs les plus importants.

Ceux qui adoptaient cette attitude intermédiaire, étaient dans une situation difficile pour se prononcer immédiatement pour un régime nouveau, que la Conférence n'avait pu examiner en détail, et qui prêtait à de sérieuses difficultés, à des complications d'exécution, et à de graves objections économiques. D'autre part l'acceptation de l'article 11 aurait été l'origine de complications graves pour les futurs traités de paix.

Il n'y a donc pas à s'étonner si la Conférence ayant résolu, le 19 juillet 1907, par vingt-trois votes contre trois et deux abstentions, de prendre cette proposition en considération et de la discuter, les trente-trois États qui prirent part au vote de l'article premier se soient répartis de la façon suivante :

En faveur : Autriche-Hongrie, Belgique, Brésil, Bulgarie, Danemark, Grèce, Italie, Norvège, Paraguay, Pays-Bas, Perse, Roumanie, Siam, Suède : total, 14.

Contre : États-Unis d'Amérique, Cuba, Espagne, Grande-Bretagne, Japon, Monténégro, Nicaragua, Portugal et Russie : total, 9.

Abstentions : Allemagne, France, Mexique, Pérou, Serbie, Suisse et Turquie : total, 7.

Devant ce résultat la délégation belge retira sa proposition pour éviter à la commission une perte de temps inutile.

336. — On doit également qualifier de proposition intermédiaire celle qui fut faite par les délégués hollandais à la séance du 5 juillet 1907, proposition appuyée le 10, et dont voici les termes : « Aucun navire marchand ne peut être capturé par une partie belligérante pour le seul fait de naviguer sous pavillon ennemi s'il est muni d'un passeport délivré par l'autorité compétente de son pays, dans lequel passeport il est déclaré que le navire ne sera pas transformé en vaisseau de guerre ni utilisé comme tel pendant toute la durée de la guerre ».

Il était impossible d'établir au sein de la Conférence les fondements pratiques de cette proposition et elle ne fut même pas soumise au vote.

337. — Il n'en fut pas de même d'un vœu proposé par les délégués français, et qui avait pour objet, selon les paroles toujours éloquentes et conciliantes de M. Bourgeois, de fournir une transaction en moralisant et en humanisant la capture. Ses termes sont les suivants :

« Considérant que, si le droit des gens positif admet « encore la légitimité du droit de capture appliqué à la « propriété privée ennemie sur mer, il est éminemment « désirable que, jusqu'à ce que l'entente puisse s'établir « entre les États au sujet de sa suppression, l'exercice « en soit subordonné à certaines modalités.

« Considérant qu'il importe au plus haut point que, « conformément à la conception moderne de la guerre « qui doit être dirigée contre les États et non contre « les particuliers, le droit de prise apparaisse unique- « ment comme un moyen de coercition pratiqué par un « État contre un autre État ;

« Que, dans cet ordre d'idées, tout bénéfice particulier « au profit des agents de l'État qui exercent le droit de « prise devrait être exclu et que les pertes subies par

« les particuliers du chef des prises devraient finalement « incomber à l'État dont ils relèvent.

« La Délégation française a l'honneur de proposer à « la quatrième Commission d'émettre le vœu que les « États qui exerceront le droit de capture suppriment « les parts de prises attribuées aux équipages des bâti- « ments capteurs, et prennent les mesures nécessaires « pour que les pertes causées par l'exercice du droit de « prise ne restent pas entièrement à la charge des parti- « culiers dont les biens auront été capturés ».

Ce projet de vœu fut l'objet d'un amendement de la délégation austro-hongroise, qui tendait à supprimer l'idée que la capture fût un droit, et à priver de tout caractère impératif le principe de l'indemnisation.

338. — La principale objection que l'on ait formulée contre le vœu français avait trait à la consécration qu'il comporte du droit de capture. Elle fut résolue et tranchée lorsque les délégués français eurent accepté, par la voix de M. Renault, les amendements de l'Autriche-Hongrie.

Cependant, l'observation faite par la Belgique, les États-Unis et la Russie demeurait, selon laquelle ces matières étaient du ressort de la législation intérieure des États, d'ordre national, comme les mesures à prendre appartiennent aux Gouvernements eux-mêmes et non à leurs délégués dans la Conférence.

En ce qui touchait au fond, les opinions se trouvèrent également divisées. Tandis que les Anglais se montraient disposés, dans la séance du 7 avril 1907, à considérer comme avantageux le système de la participation individuelle aux résultats matériels de la capture, les Allemands et les Italiens estimaient que le principe de l'indemnisation, dont on ne pouvait prévoir dès à présent les conséquences économiques, constituait une espèce d'assurance maritime de la part de l'État, et pouvait faire naître la tentation de se laisser capturer.

339. — Soumises à vote distinct, les deux dispositions de la proposition française motivèrent de la part des délégations présentes de trente-quatre États, un scrutin qui se décompose de la façon suivante : pour la suppression des parts individuelles de prise, 16 votes favorables, 4 contraires et 14 abstentions ; en ce qui concerne le principe de l'indemnisation, 7 votes favorables, 13 contraires, et 14 abstentions.

Bien que certains votes contraires émanant de partisans résolus ou d'adversaires décidés de l'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre maritime ne puissent être considérés comme totalement hostiles à ce que contiennent de moralisateur et d'équitable les idées des délégués de France, il est indiscutable que ce projet n'était pas en état d'être accepté par la Conférence et devait être écarté en tant que solution possible du problème.

340. — Le président de la Commission, M. de Martens, délégué de Russie, tenta de son côté de réaliser l'entente, et proposa un vœu en ce sens que les Puissances représentées à la Conférence déclareraient spontanément en cas de guerre, dès le début des hostilités, si elles sont disposées, et sous quelles conditions, à renoncer, pendant la guerre, au droit de capture.

Bien qu'aucun délégué ne se fût prononcé immédiatement contre ce projet, il suffit de la demande faite par certains d'entre eux que le projet fût imprimé et distribué et que les Anglais montrassent certains scrupules, pour que M. de Martens déclarât que sa proposition était retirée.

341. — Ainsi se termina, sans aucune solution générale, le débat sur l'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre maritime, soumis à l'étude de la seconde Conférence de la paix. La question demeure entière, ouverte à la propagande de tous les intérêts et à l'influence de toutes les idées. Peut-être, lorsque se réunira de nouveau

une autre assemblée universelle, l'opinion générale et l'expérience des États lui imposeront-elles l'accord unanime qui n'a pu cette fois être obtenu pour l'abolition de la capture. Ce sera là une gloire qui n'avait point été réservée à l'assemblée mondiale de 1907.

CHAPITRE XIX

EXEMPTIONS DE CAPTURE

342. — La proposition présentée par les délégués belges sur le régime de la propriété privée dans la guerre maritime, et à laquelle nous avons renvoyé dans le chapitre précédent, disait dans son article second :

« Ne peuvent être saisis ni retenus : 1° les barques « exclusivement consacrées à la pêche côtière, ainsi que « les engins et le produit de la pêche ; 2° les navires « exclusivement affectés à un but scientifique ou soumis « à raison de leur caractère hospitalier aux disppsitions « de la Convention de La Haye du 29 juillet 1899 ».

343. — Ce projet ayant été retiré pour des motifs n'ayant aucune relation avec l'article ci-dessus transcrit, la délégation austro-hongroise en présenta plus tard un autre ainsi conçu :

« A l'égal des bateaux de pêche côtière, sont exemptés « de capture les bateaux et barques affectés dans les eaux « territoriales de quelques pays au service de l'économie « rurale ou à celui du petit trafic local.

« Ce n'est que dans les cas où des raisons militaires « l'exigent que lesdits bateaux et barques pourront être « réquisitionnés contre indemnité, conformément aux « dispositions en vigueur pour la guerre sur terre ».

344. — Le capitaine Sr. Iven Ferraz formula au nom

de la délégation portugaise un projet sur le même objet, que nous transcrivons en son entier :

Article I

« L'exercice de l'industrie de la pêche côtière au moyen « d'attirails ou de bateaux propres à cet usage sera per- « mis aux ressortissants d'un État belligérant dans les « eaux territoriales et dans la zone habituelle de pêche « des côtes du pays auquel ils appartiennent.

« Ces bateaux ne pourront toutefois s'approcher des « navires de guerre ennemis ni gêner d'une façon quel- « conque leurs manœuvres ou évolutions tactiques.

Article II

« Les bateaux employés à la grande pêche ainsi que « ceux qui pourraient se trouver, sauf pour des cir- « constances spéciales de mer et de vent, en dehors des « zones dont il est question dans l'article précédent, « seront considérés pour tous les effets comme navires « de commerce ennemis.

Article III

« Tout bateau de pêche qui, profitant des immunités « de l'article premier, se sera mis au service d'une esca- « dre belligérante et aura de la sorte pris part aux « hostilités, sera considéré comme vaisseau de guerre.

Article IV

« Quand le résultat d'une opération militaire immé- « diate l'exigera, les bateaux de pêche pourront être rete- « nus par l'ennemi pendant un certain laps de temps ».

La proposition portugaise modifia plus tard dans le comité d'examen l'article premier de sa proposition qui reçut définitivement la rédaction suivante :

« Sont exemptés de capture les bateaux se livrant

« actuellement à une opération de pêche côtière dans la « zone habituelle ou se livrant à la petite navigation « côtière.

« Cette exemption cesse d'être applicable dès qu'il y a « lieu de craindre une participation quelconque aux « hostilités, telle que refus d'obéir aux injonctions d'un « belligérant tendant à interdire momentanément l'ap- « proche d'une zone déterminée, transport de contre- « bande, espionnage, fait d'être armé ou d'avoir à bord « des engins ou des signaux qui ne sont pas d'usage « entre pêcheurs ».

345. — Devant le comité plusieurs amendements en relation avec la proposition austro-hongroise furent également présentés. La délégation de Norvège demandait que l'indemnité au cas de réquisition fût payée au comptant ou constatée par des documents écrits, et qu'elle fût l'équivalent de la valeur intégrale du bateau ou de la barque, augmentée encore de dix pour cent. La réquisition devrait être autorisée par le commandant de la force navale présente.

Deux autres amendements des délégations japonaise et anglaise tendaient à prohiber au belligérant l'usage des barques de pêche dans un but militaire en dissimulant leur caractère pacifique ou en les armant pour la guerre.

346. — En outre la délégation italienne, développant une idée émise devant la Commission par son chef, M. le Comte Tornielli, proposa d'exempter de capture les navires ennemis chargés de missions scientifiques, religieuses et philanthropiques. A cet effet l'État à qui appartiendrait le navire devrait le notifier à l'adversaire pour lui faire obtenir un sauf-conduit fixant les conditions de l'exemption et lui permettre de prendre les mesures nécessaires pour lui assurer le respect auquel il aurait droit.

Lors de la discussion de cet amendement dans le comité, on spécifia clairement, de l'assentiment général, qu'il s'appliquerait aussi bien aux navires de guerre qu'aux navires marchands.

347. — Les auteurs des diverses propositions qui avaient été formulées reconnurent que c'était un sentiment de pitié et de considération pour les malheureuses victimes de la capture des bateaux de pêche côtière qui les poussait à consacrer dans un accord international la pratique depuis longtemps établie sur ce point. Ce fut aussi l'avis du premier délégué américain, M. Choate, qui rappela à la commission le jugement du tribunal suprême des États-Unis, au sujet de la capture du « Paquete Habana ».

348. — Néanmoins certaines difficultés ne laissèrent pas de naître au sein de la commission à propos des barques de pêche qui marchent à la vapeur et emploient des moteurs auxiliaires, de même que sur la possibilité de fixer un tonnage maximum et une zone déterminée au delà de laquelle la capture pourrait s'effectuer. Mais rien de tout cela ne reçut de réglementation, attendu qu'il s'agissait là de questions de fait extrêmement variables, et qu'il paraissait logique de laisser aux belligérants le droit de les apprécier selon les circonstances.

On discuta également sur la réquisition, sa légitimité et ses conditions. Bien qu'un vote du comité parût révéler une opinion favorable à l'élucidation de ce point, dix votes contre trois et une abstention firent ensuite supprimer toute allusion à ce sujet. Quand le projet fut porté devant la commission, le 18 septembre, la délégation de Norvège fit constater à la suite de certaines manifestations de la Suède et de l'Autriche, que la question de la réquisition restait entière, sans que le vote du comité l'ait en rien préjugée ni résolue.

349. — Voici les termes du projet définitif :

ARTICLE I

« Les bateaux exclusivement affectés à la pêche côtière « ou à des services de petite navigation locale sont « exempts de capture, ainsi que leurs engins, agrès, « apparaux et chargement.

« Cette exemption cesse de leur être applicable dès « qu'ils participent d'une façon quelconque aux hosti- « lités.

« Les Puissances contractantes s'interdisent de profiter « du caractère inoffensif desdits bateaux pour les em- « ployer dans un but militaire en leur conservant leur « apparence pacifique.

ARTICLE II

« Sont également exempts de capture les navires char- « gés de missions scientifiques, religieuses ou philan- « thropiques ».

350. — En ce qui concerne ce dernier article, le rapport du comité fait constater que l'exception n'est due qu'aux bateaux qui ne se mêlent pas aux opérations de la guerre, et que l'espèce de neutralisation concédée doit subsister jusqu'à la fin des hostilités, et s'oppose à tout changement de destination.

351. — Le projet qui vient d'être transcrit fut approuvé à l'unanimité par la quatrième commission le 18 septembre 1907, et dans la séance plénière de la Conférence le 27 du même mois.

Il faut ici porter un jugement favorable. Cet accord donne la forme conventionnelle à une pratique humaine et généreuse qui ne perd rien de sa force à ce que presque toutes les nations du globe l'aient expressément sanctionnée à La Haye.

CHAPITRE XX

ÉQUIPAGE DES NAVIRES MARCHANDS ENNEMIS CAPTURÉS

352. — Le 6 juillet 1907, les délégués anglais présentèrent à la quatrième commission un projet ainsi conçu :
« Lorsqu'un navire marchand de l'ennemi, ne navi-
« guant que dans un but purement commercial, est
« capturé par un belligérant, les membres de son équi-
« page sujets ou citoyens d'une Puissance neutre ne
« seront pas faits prisonniers de guerre.

« Il en sera de même des officiers remplissant les
« mêmes conditions, si leur engagement est antérieur
« à l'ouverture des hostilités et dans le cas où ils pro-
« mettraient formellement de ne pas continuer à servir
« sur un navire ennemi pendant la durée de la guerre ».

Cette proposition rompait avec une pratique depuis longtemps établie et apportait au droit des gens une nouvelle réforme humanitaire. Cependant, avec une certaine timidité, il limitait les bénéfices de la liberté sans condition à l'équipage neutre du navire marchand ennemi, et les refusait de façon absolue aux officiers qui auraient commencé leur service depuis le début de la guerre. Pour leur donner la liberté dans les autres cas, on exigeait d'eux la promesse de ne pas continuer à

servir même sur un bateau marchand ennemi pendant le cours des hostilités.

L'état-major et l'équipage du navire marchand ennemi capturé qui n'auraient pas la nationalité de ce navire, resteraient, comme aujourd'hui, dans le silence du projet, sujets à être faits prisonniers de guerre. L'unique fondement de cette pratique, c'était la crainte que ces individus pussent, en raison de leurs aptitudes maritimes, servir dans la marine de guerre. Elle est une nouvelle dérogation aux règles de la guerre terrestre, dans laquelle on provoquerait un mouvement de protestation et de réprobation universelle si l'on voulait emprisonner les individus pacifiques de nationalité ennemie, par crainte que leurs aptitudes militaires permettent à un moment donné leur utilisation dans l'armée.

353. — En tout cas c'était là lancer une bonne idée et qui fit son chemin, en prenant une forme générale et absolue dans la motion suivante des délégués belges :

« Lorsqu'un navire marchand de l'ennemi, ne navi-
« guant que dans un but purement commercial, est cap-
« turé par un belligérant, les membres de son équipage
« ne sont pas faits prisonniers.

« Ils sont débarqués aussitôt que les circonstances le
« permettent et libérés sur leur engagement de ne point
« prendre service contre le belligérant capteur pendant
« toute la durée des hostilités.

« Le Gouvernement dont ils sont les ressortissants, est
« tenu de n'exiger et de n'accepter d'eux aucun service
« contraire à la parole donnée ».

Bien que les termes de la proposition que nous venons de transcrire ne soient pas absolument clairs en ce qui concerne le sort des officiers du navire ennemi capturé, la forme que donna M. Van den Heuvel à ses explications, dans la séance de la quatrième commission, le 19 juillet, permet de l'appliquer à tous les individus en service à

bord. Ce ne sont, disait le remarquable orateur belge, ni des combattants, ni des auxiliaires, mais des travailleurs pacifiques qui méritent toute notre considération.

Les délégués anglais acceptèrent le principe de cet amendement et l'étude fut renvoyée sans débat au comité d'examen de la quatrième commission.

354. — Là, la délégation britannique modifia son projet en cette forme :

« Lorsqu'un navire marchand de l'ennemi ne navi-
« guant que dans un but purement commercial est cap-
« turé par un belligérant, le capitaine et les membres de
« son équipage ne seront pas faits prisonniers de guerre,
« à la condition qu'ils s'engagent sur la foi du serment à
« ne pas prendre service contre le belligérant capteur
« pendant toute la durée des hostilités. Ainsi le membre
« neutre de l'équipage devra s'engager à ne pas prendre
« service à bord d'un navire ennemi tant marchand que
« de guerre; le membre ennemi de l'équipage, par con-
« tre, devra s'engager à ne rendre aucun service ayant
« trait aux hostilités à l'État belligérant dont il est res-
« sortissant. Il est interdit à l'État belligérant d'employer
« sciemment un particulier en violation d'un pareil
« engagement ».

Sir Ernest Satow, devant le Comité d'examen, le 16 août 1907, expliqua les motifs de sa nouvelle proposition. Il dit que les personnes libérées par le belligérant capteur étant en majeure partie des marins, il estimait convenable de substituer à la simple parole l'obligation plus solennelle du serment. Il ajouta qu'il fallait faire une distinction entre l'engagement du neutre et celui de l'ennemi, parce que le premier se trouverait tout naturellement porté à continuer à développer le commerce du belligérant à bord d'un autre navire, tandis qu'il serait injuste d'exiger d'un marin ennemi qu'il s'abstînt de tout service sur des navires marchands de son propre pays, ce qui équivaudrait à le priver de moyens d'existence.

355. — La navigation dans un but purement commercial dont parlent les propositions britannique et belge, fit naître dans le comité une série de controverses et de doutes jusqu'à ce qu'on eut trouvé une formule suffisamment précise pour atteindre le but que ces expressions visaient, sans tomber toutefois dans la conception anglaise des navires auxiliaires qui causa tant de difficultés au sein de la conférence, comme on l'a vu dans d'autres chapitres.

On discuta également la portée des mots « services relatifs aux hostilités », et l'exigence du serment, ceci en songeant à la diversité des nationalités et des races qui ont continuellement recours à la navigation maritime. On maintint en même temps qu'on ne devait mettre aucune condition à la liberté immédiate de l'équipage neutre.

356. — Le résultat de ces observations fut une nouvelle proposition présentée conjointement par les délégations britannique et austro-hongroise, et dont voici les termes :

« Lorsqu'un navire marchand ennemi, ne naviguant « que dans un but purement commercial, est capturé « par un belligérant, les membres neutres de son équi- « page ne seront pas faits prisonniers de guerre.

« Il en sera de même du capitaine et des officiers, s'ils « sont sujets ou citoyens d'une Puissance neutre, dans le « cas où ils promettraient formellement par écrit de ne « pas servir sur un navire ennemi pendant la durée de « la guerre.

« Le capitaine et les officiers, les membres de l'équi- « page sujets ou citoyens ennemis, ne seront pas faits « prisonniers de guerre à condition qu'ils s'engagent « sous la foi d'une promesse formelle écrite à ne prendre « aucun service ayant rapport avec les opérations de la « guerre pendant la durée des hostilités.

« Il est interdit à l'État belligérant d'employer sciem-

« ment un individu relâché dans les conditions sus-in-
« diquées ».

Une discussion sur la « navigation purement commerciale » dans laquelle la suppression de cette phrase fut décidée à une grande majorité, fut sur le point d'amener la faillite du projet, les Anglais craignant qu'il fût nécessaire de considérer comme simple navire marchand le navire neutre chargé de charbon pour l'approvisionnement d'une flotte. Mais de nouvelles discussions, et la bonne volonté commune, permirent d'arriver à la rédaction d'un projet définitif, et, jusqu'à un certain point, satisfaisant.

357. — Voici ce projet tel que l'approuvèrent unanimement la quatrième commission et la Conférence plénière, les 18 et 27 septembre, respectivement :

ARTICLE I

« Lorsqu'un navire marchand ennemi est capturé par
« un belligérant, les hommes de son équipage, sujets
« ou citoyens d'une Puissance neutre, ne sont pas faits pri-
« sonniers de guerre.

« Il en est de même du capitaine et des officiers, éga-
« lement sujets ou citoyens d'une Puissance neutre, s'ils
« promettent formellement par écrit de ne pas servir sur
« un navire ennemi pendant la durée de la guerre.

ARTICLE II

« Le capitaine, les officiers et les membres de l'équi-
« page, sujets ou citoyens ennemis, ne sont pas faits pri-
« sonniers de guerre, à condition qu'ils s'engagent, sous
« la foi d'une promesse formelle écrite, à ne prendre,
« pendant la durée des hostilités, aucun service ayant
« rapport avec les opérations de la guerre.

ARTICLE III

« Les noms des individus laissés libres dans les con-
« ditions visées à l'article 1er, alinéa 2 et à l'article 2 sont,

« notifiés par le belligérant capteur à l'autre belligérant.
« Il est interdit à ce dernier d'employer sciemment les-
« dits individus.

ARTICLE IV

« Les dispositions précédentes ne s'appliquent pas aux
« navires qui prennent part aux hostilités ».

358. — On ne peut critiquer dans ces accords que la prohibition faite aux officiers neutres de prendre à nouveau service pendant les hostilités sur les navires marchands de la nation ennemie. Il y a là une manifestation de l'hostilité qui entoure le commerce maritime en temps de guerre et des causes injustifiées qui amenèrent l'abandon des projets relatifs à l'inviolabilité de la propriété privée ennemie sur mer. Par cette prohibition on n'atteint point l'État ennemi dans ses propres ressources, mais les moyens d'existence de ses habitants.

Cette observation toutefois n'a pas assez d'importance pour effacer le généreux progrès que le projet comporte. Il y eut là une noble initiative couronnée d'un heureux résultat et l'une des conquêtes humanitaires qui doivent se compter à l'actif de la seconde Conférence de la Paix.

CHAPITRE XXI

DROITS ET DEVOIRS DES ÉTATS NEUTRES DANS LA GUERRE TERRESTRE

---

359. — En élaborant le règlement sur les lois et coutumes de la guerre terrestre, la Conférence de 1899 y introduisit quatre articles, qui, rigoureusement, ne paraissaient pas y devoir rentrer, et qui finalement furent groupés dans une section consacrée aux belligérants internes et aux blessés recueillis en territoire neutre.

L'un de ces articles, rangé sous le n° 57, porte que l'État neutre qui reçoit sur son territoire des troupes appartenant à un belligérant, les internera, autant que possible loin du théâtre de la guerre. Il pourra les garder dans des camps, ou les enfermer dans des forteresses, ou autres lieux appropriés à cet effet, et décider si les officiers pourront rester libres en prenant l'engagement de ne pas quitter le territoire neutre sans autorisation.

Selon l'article 58, l'État neutre, à défaut de convention spéciale, fournira aux internés les vivres, les habillements, et les secours exigés par l'humanité. Les dépenses occasionnées par l'internement lui seront remboursées lors de la paix.

Selon les articles 59 et 60, l'État neutre peut autoriser le passage sur son territoire des malades et blessés appar-

tenant aux armées belligérantes, à condition que les trains qui les amènent ne transportent ni personnel, ni matériel de guerre.

En pareil cas, l'État neutre est contraint de prendre les mesures de contrôle et de sûreté nécessaires à cet effet. Les blessés et malades ainsi amenés par l'un des belligérants et qui seraient des ressortissants de la partie adverse devront être gardés par l'État neutre, de manière qu'ils ne puissent de nouveau prendre part aux opérations de la guerre. L'État neutre aura les mêmes devoirs quant aux blessés et malades de l'autre armée qui lui seraient confiés, et fera appliquer à tous les internés dans cette situation les prescriptions de la convention de Genève.

Si nous citons ces articles, c'est qu'ils font partie de la nouvelle réglementation des droits et devoirs des États neutres dans la guerre terrestre, telle que l'a établie la seconde Conférence, et qu'à ce propos, l'un d'eux, l'article 57, a fait l'objet de deux amendements japonais, dont nous allons parler immédiatement.

Voici sous leur forme définitive, en date du 10 juillet 1907, le texte de ces amendements modifiés plusieurs fois au cours des débats de la seconde commission, première sous-commission :

« 1° Les officiers ou autres personnes appartenant aux « forces armées d'un belligérant, internés par un État neu- « tre ne peuvent être mis en liberté ou autorisés à rentrer « dans leur pays qu'avec l'assentiment de la partie ad- « verse et aux conditions stipulées par elle ».

« 2° La parole donnée à un État neutre par les person- « nes mentionnées dans l'article précédent, sera, en cas « de violation, censée équivalente à celle donnée à la par- « tie adverse ».

Ces propositions semblèrent au comité d'examen trop restrictives. Quand un deuil de famille imminent ou un autre fait analogue impose le devoir humanitaire d'au-

toriser l'officier interné à revenir temporairement dans son pays, il n'y a ni opportunité, ni d'ailleurs délai suffisant pour consulter l'adversaire, et la charité veut que les États neutres ne règlent pas leur conduite sur la sévérité des belligérants.

Le rapport du comité, sans entrer dans cet ordre de considérations, se borna à mentionner que le cas, vu sa nature exceptionnelle, était de ceux qui n'ont pas besoin d'une réglementation en termes exprès, quoique la proposition japonaise, inspirée de précédents modernes, contînt une indication utile pour les États neutres qui désireraient mettre à l'abri leur responsabilité.

Heureusement, le texte du règlement de 1899 ne subit de ce chef aucun changement, et laissa aux pays neutres la liberté de procéder selon les circonstances. Les quatre articles que nous avons cités, — (il n'y eut d'amendements présentés qu'au premier) —, furent complétés par les nouvelles dispositions que la seconde Conférence accepta, remplissant ainsi l'une des tâches que lui assignait son programme.

360. — Ce fut une proposition des délégués français qui servit de base aux textes adoptés. Elle fut successivement complétée ou amendée par les délégations d'Angleterre, de Suisse, des Pays-Bas, d'Allemagne, de Belgique et de Danemark. Sa rédaction primitive était la suivante :

ARTICLE I

« Un État neutre ne peut être responsable des actes de « ses sujets dont se plaindrait un belligérant, que si ces « actes ont été commis sur son propre territoire.

ARTICLE II

« Un État neutre ne peut tolérer sur son territoire « la formation de corps combattants ou l'ouverture de « bureaux d'enrôlement au profit d'un belligérant. Mais

« sa responsabilité n'est pas engagée par le fait que cer-
« tains de ses sujets passent la frontière pour aller se met-
« tre au service de l'un ou de l'autre des belligérants.

ARTICLE III

« Un État neutre n'est pas tenu d'empêcher ses sujets « d'exporter des armes, munitions et, en général, de four- « nir tout ce qui peut être utile à une armée, pour le « compte de l'un ou de l'autre des belligérants.

ARTICLE IV

« Les prisonniers qui, s'étant échappés du territoire du « belligérant qui les retenait, arrivent dans un pays neutre, « doivent y être laissés libres ».

361. — L'amendement des délégués anglais conservait les trois premiers articles de la proposition française, et rangeait dans le dernier les prisonniers évadés du territoire occupé. Elle établissait aussi deux nouvelles règles. Selon la première l'État neutre était tenu d'empêcher sur son territoire l'installation de toute station radio-télégraphique ou de tout autre appareil destiné à servir de moyens de communication avec les forces belligérantes maritimes ou terrestres. Selon l'autre, le passage de troupes à travers le territoire neutre était prohibé au belligérant, aussi bien que le passage de provisions de guerre et de munitions.

Les délégués de Hollande proposèrent, d'une part, que la liberté des prisonniers qui entreraient en territoire neutre fût étendue à ceux que conduirait une force armée, au cas d'asile ou de refuge. En outre, ils demandèrent que le matériel de guerre pris à l'ennemi et transporté par une armée se réfugiant en territoire neutre, fût restitué après les hostilités à l'État propriétaire. Ils voulaient enfin que l'on déclarât expressément que l'on ne considérerait pas comme un acte hostile de la part des

États neutres, le fait de recourir aux armes lorsque cela leur déviendrait nécessaire pour remplir les devoirs qu'impose la neutralité.

L'Allemagne contribua à l'étude de ce problème en proposant un nouvel article en vertu duquel l'État neutre ne serait pas obligé de prohiber ou de restreindre l'emploi par les parties belligérantes des câbles et télégraphes qui se trouvent sur son territoire, aussi bien dans le cas où il s'agirait d'installations officielles que dans le cas où il s'agirait de celles appartenant à des particuliers ou à des compagnies, toute prohibition ou restriction devant être appliquée indifféremment à tous les belligérants.

De son côté, la Suisse, au moyen de certains amendements de forme, accentua l'idée que l'État neutre n'est pas obligé à recevoir les prisonniers évadés, ni à tolérer leur résidence. Les amendements belges furent surtout aussi des amendements de forme, toutefois ils affirmèrent l'inviolabilité du territoire neutre et concédèrent à l'État neutre la faculté de laisser en liberté les prisonniers évadés ou de leur assurer une résidence.

Enfin une proposition du Danemark portait que si un État neutre mobilise ses forces militaires afin de préparer en temps utile la défense de sa neutralité, et bien qu'il n'ait pas encore reçu des belligérants notification du commencement des hostilités, sa conduite ne doit pas pour cela être considérée comme un acte peu amical à l'égard de l'une quelconque des parties contractantes.

362. — Avec ces antécédents, la commission et le comité entreprirent respectivement leurs travaux. Tous deux admirent qu'il ne convenait pas de rédiger la convention projetée en se référant uniquement aux devoirs des neutres, et qu'il était nécessaire de la rédiger de telle sorte qu'elle visât également les belligérants et leur imposât en certains cas des obligations concrètes.

En outre, la responsabilité de l'État neutre fut délimitée en ce sens qu'on décida qu'elle ne serait pas mise en

jeu par tous les actes commis sur le territoire, et ne le serait jamais pour ceux qui auraient lieu au dehors. Le Japon voulut étendre cette responsabilité de l'État neutre aux pays sur lesquels s'exerce sa juridiction ou son protectorat, où, comme le dit en termes plus larges le colonel Borel, à tous ceux où s'étend sa puissance publique. Des difficultés de rédaction, s'ajoutant à ce que ces cas présentent de spécial, furent cause que le projet définitif ne mentionne rien autre que le territoire de l'État neutre.

Au début de tous ces accords, et sans que cela eût motivé aucune discussion, on fit figurer, sur le rapport opportun de la délégation belge, cette affirmation fondamentale que le territoire neutre est inviolable pour les belligérants.

363. — Outre les grandes lignes générales que retrace le numéro précédent, on établit des règles sur les actes licites ou illicites que les belligérants pourraient faire dans les pays neutres. On prohiba sans controverse l'installation de bureaux d'enrôlement et la formation de corps de combattants. On déclara au contraire en propres termes que la responsabilité des États neutres n'est pas engagée du fait que les individus passent isolément la frontière pour entrer au service de l'un quelconque des belligérants.

Bien que l'Allemagne, à propos de ce projet et de celui qui a trait aux individus neutres en territoire belligérant ou occupé, prétendît que les États belligérants dussent s'engager à ne pas accepter le service d'étrangers, et les États neutres à prohiber à leurs sujets d'offrir les leurs, cette innovation contraire à la pratique établie jusqu'ici, et qui s'attaque au fond à la liberté individuelle, n'eut aucun succès dans la commission.

Cette même idée du respect du territoire neutre, en ce qui concerne les actes directement utiles à la guerre, entraîna la prohibition pour les belligérants de faire passer à travers le territoire des États neutres leurs troupes

ou leurs convois de munitions et d'approvisionnements Mais l'État neutre, par égard pour sa liberté commerciale, et pour éviter qu'il ne devînt indirectement l'auxiliaire de l'un des belligérants, fut déchargé par une mention expresse de toute obligation de prohiber l'exportation ou le transit pour le compte de l'un des belligérants, des armes, des munitions, et en général de tout ce qui peut être utile à une flotte ou à une armée.

Quant aux moyens de communication, une distinction fut faite, d'ailleurs rationnelle autant que nécessaire. L'État neutre n'est pas obligé à prohiber ou à restreindre l'usage par les belligérants des câbles télégraphiques ou téléphoniques ou des appareils de télégraphie sans fil qui sont sa propriété ou celle de compagnies et de particuliers. Mais les mesures restrictives ou prohibitives qu'il adopte, il doit les appliquer uniformément à tous les belligérants et veiller à ce que les compagnies ou les particuliers fassent de même. Cette dernière disposition fut, dans la sous commission, l'origine d'une réserve de la délégation britannique qu'elle ne renouvela pas devant la Conférence, et le principe même de la liberté des communications fut accepté par la Grande-Bretagne à condition que le rapport constatât que la liberté laissée à l'État neutre de transmettre des dépêches par ses fils télégraphiques terrestres, câbles sous-marins et appareils radio-télégraphiques, n'implique pas la faculté de les utiliser ou de permettre leur emploi dans le but de prêter une assistance manifeste à l'un des belligérants. Il nous semble que cette réserve laisse un peu indécis et expose à des difficultés pratiques le contenu libéral de la convention.

En ses lieu et place, et comme l'un des termes de la distinction sus-mentionnée, on rencontre la prohibition spéciale faite aux belligérants : *a*) d'installer en territoire neutre des stations radio-télégraphiques ou appareils quelconques destinés à servir de moyens de communication avec les forces belligérantes de terre ou de mer, et :

b) d'utiliser des installations de ce genre établies par eux avant la guerre dans des buts exclusivement militaires, et qui n'auraient pas été ouvertes au service de la correspondance publique.

Cette lettre *b* que nous venons de transcrire, eut pour origine certaines observations du délégué japonais dans le Comité de rédaction. Elle fut l'objet d'une addition russe que modifia à son tour l'Angleterre pour la mettre d'accord avec la convention radio-télégraphique de 1906. Elle fut présentée dans le rapport à la Conférence comme un moyen d'obtenir des délégations britannique et japonaise l'abandon des réserves formulées par elles précédemment à propos de trois articles du projet de convention.

Il est à désirer que cette addition ne fasse naître dans l'avenir aucune difficulté sérieuse.

364. — Le Japon aurait voulu que l'on prohibât également aux belligérants l'usage du territoire neutre comme base d'approvisionnements ou dépôts militaires. Certaines observations très justifiées sur l'inutilité de cette prohibition, sur la faculté qu'il y a à l'éluder en ayant recours à des particuliers, et sur les complications qu'elle ferait naître pour l'État neutre, firent sur la délégation japonaise assez d'impression pour qu'elle n'insistât pas sur ce point.

365. — Quant aux prisonniers de guerre évadés et qui arrivent sur le territoire neutre, il n'y eut aucune difficulté à accepter la règle universellement établie selon laquelle ils doivent être mis immédiatement en liberté. Mais quant à ceux qu'une force armée ennemie qui cherche asile ou refuge emmène avec soi, un débat fort ardent naquit à leur sujet dans le comité et dans la commission.

Pour les uns, les laisser en liberté d'une façon absolue serait une contradiction avec ce que portent l'article 59 du règlement de 1899 sur les lois et coutumes de la guerre

terrestre comme aussi l'article 15 de la Convention adoptée par la seconde Conférence le 20 juillet 1907 pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève de l'année antérieure. Les deux dispositions prévoient que les blessés ou malades appartenant aux forces belligérantes et évacués par terre ou par mer dans l'État neutre, avec son consentement, doivent rester sous la garde de celui-ci de façon à ne pouvoir prendre part à nouveau pendant la guerre en cours aux opérations militaires.

Le cas, cependant, est différent, quand un corps d'armée acculé à une frontière, entre sur le territoire neutre et y dépose les armes. C'est évidemment pour éviter la capitulation. S'il eût préféré se livrer il est indubitable que les prisonniers ennemis qu'il avait en son pouvoir eussent immédiatement recouvré leur liberté. Comment l'État neutre consentirait-il à les laisser demeurer prisonniers de guerre sous le prétexte que le corps d'armée qui les détient évite la reddition par l'entrée sur son territoire?

Un des délégués russes, assimilant la liberté humaine et la propriété matérielle, choses pourtant si différentes, soutint dans la commission que la logique de ce raisonnement conduirait à livrer à l'ennemi victorieux les armes et les munitions de l'armée réfugiée. Mais la différence énorme qui sépare les deux hypothèses, d'autres motifs encore, militent en faveur de la liberté de ces prisonniers. Outre les considérations humanitaires, il est facile de comprendre que les États neutres ne peuvent ni ne doivent permettre qu'une force armée étrangère, après avoir mis le pied sur leur territoire continue à y perpétrer les actes de pouvoir effectif et même de souveraineté que suppose la garde des prisonniers. Dès lors qu'elle passe la frontière et sort du territoire belligérant, cette armée perd tout droit et tout titre à l'autorité qu'elle exerçait sur les ennemis prisonniers, et ceux-ci recouvrent *ipso*

jure leur liberté. L'autorité de l'État neutre intervient pour la leur faire recouvrer en outre *ipso facto*.

La commission, sans autre divergence de vues qu'une réserve russe qui ne fut d'ailleurs ni renouvelée ni maintenue dans la Conférence plénière, adopta le critérium favorable aux prisonniers de guerre dans cette situation. Et quant aux prisonniers de guerre évadés ou libérés en territoire neutre, on reconnut que l'État avait la liberté de tolérer ou non leur présence, et de leur fixer une résidence déterminée au cas où ils voudraient rester dans le pays.

366. — Le matériel de guerre apporté par le corps d'armée qui passe la frontière neutre et que ce corps d'armée a pris auparavant sur l'ennemi doit-il continuer d'appartenir à celui qui le transporte ou être retenu par l'État neutre qui le rendrait après la guerre à son ancien propriétaire? C'est cette dernière solution que préconisait l'un des amendements hollandais, adoptant sans doute un critérium d'équité analogue à celui qui conduit à laisser libres les prisonniers.

La situation cependant est différente. Outre la difficulté matérielle de distinguer ce qui appartient depuis longtemps à l'armée internée et ce qui correspond à celle de son adversaire, il importe de ne pas oublier que le butin fait à la guerre confère à chaque belligérant la propriété absolue et sans restrictions de l'armement et des effets militaires qu'il prend à l'ennemi. L'État neutre semblerait imposer une espèce de rescision des titres, peut-être de beaucoup antérieurs au moment où il intervient.

Il est une autre considération de pur droit civil que l'on ne doit pas perdre de vue parce qu'elle s'applique dans l'ordre international. Même dans les législations qui font le plus de place à la revendication des choses mobilières, vis-à-vis des tiers leur possession vaut titre. Seul un juge a suffisante capacité pour s'interposer entre les intéressés et priver l'un de la possession pour l'accorder à l'au-

tre. Or on ne peut admettre que l'État neutre s'attribue des fonctions judiciaires et décide entre les belligérants des droits de chacun sur le matériel militaire conquis. D'ailleurs une règle établie sur ce point dans ces Conventions mondiales priverait les nations belligérantes de toute liberté pour décider à la fin d'une guerre du sort de ce matériel. C'est donc avec raison que les auteurs de l'amendement l'abandonnèrent et que les dispositions adoptées par la Conférence gardèrent le silence sur ce point.

367. — On ne crut pas non plus nécessaire de donner corps à la proposition danoise relative à la mobilisation de ses forces militaires par un État neutre. Il s'agit là d'un droit en soi indubitable, mais dont l'exercice est subordonné à des circonstances politiques diverses. Il peut arriver aussi que la défense de la neutralité serve de prétexte à une mobilisation ayant d'autres objectifs. Il était prudent de ne pas mentionner cette situation de façon concrète et la Conférence la négligea.

368. — Le résultat des amendements que nous venons de rapporter et de l'étude des problèmes ci-dessus mentionnés, fut un projet de règlement des droits et devoirs des États neutres dans la guerre terrestre, que la Conférence approuva à l'unanimité et sans aucune réserve dans la séance plénière du 7 septembre 1907. En voici le texte :

Article I

« Le territoire des États neutres est inviolable.

Article II

« Il est interdit aux belligérants de faire passer à tra-
« vers le territoire d'un État neutre des troupes ou des
« convois, soit de munitions, soit d'approvisionnements.

Article III

« Il est également interdit aux belligérants :
« *a*) d'installer sur le territoire d'un État neutre une

« station radio-télégraphique ou tout autre appareil des-
« tiné à servir comme moyen de communication avec les
« forces belligérantes sur terre ou sur mer;
« *b*) d'utiliser toute installation de ce genre établie par
« eux avant la guerre sur le territoire de l'État neutre.

ARTICLE IV

« Des corps de combattants ne peuvent être formés,
« ni des bureaux d'enrôlement ouverts sur le territoire
« d'un État neutre au profit d'un belligérant.

ARTICLE V

« L'État neutre ne doit tolérer sur son territoire aucun
« des actes visés par les articles 2 et 3.
« Il n'est tenu de réprimer des actes contraires à la
« neutralité, notamment ceux qu'interdit l'article 4, que
« si ces actes ont été commis sur son propre territoire.

ARTICLE VI

« La responsabilité d'un État neutre n'est pas engagée
« par le fait que des individus passent isolément la fron-
« tière pour se mettre au service de l'un des belligérants.

ARTICLE VII

« Un État neutre n'est pas tenu d'empêcher l'exporta-
« tion ou le transit, pour le compte de l'un ou de l'autre
« des belligérants, d'armes, de munitions, et, en général,
« de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une
« flotte.

ARTICLE VIII

« Un État neutre n'est pas tenu d'interdire ou de res-
« treindre l'usage, pour les belligérants, des câbles télé-
« graphiques ou téléphoniques, ainsi que des appareils
« de télégraphie sans fil, qui sont, soit sa propriété, soit
« celle de compagnies ou de particuliers.

ARTICLE IX

« Toutes mesures restrictives ou prohibitives prises « par l'État neutre à l'égard des matières visées par les « articles 7 et 8 devront être uniformément appliquées par « lui aux belligérants.

« L'État neutre veillera au respect de la même obliga- « tion par les compagnies ou particuliers propriétaires « de câbles télégraphiques ou téléphoniques, ou d'appa- « reils de télégraphie sans fil.

ARTICLE X

« L'État neutre qui reçoit des prisonniers de guerre « évadés les laissera en liberté. S'il tolère leur séjour « sur son territoire, il peut leur assigner une résidence.

« La même disposition est applicable aux prisonniers « de guerre amenés par des troupes se réfugiant sur le « territoire de l'État neutre.

ARTICLE XI

« Ne peut être considéré comme un acte d'hostilité le « fait par un État neutre de repousser, même par la « force les atteintes à sa neutralité ».

369. — Ces règles, dont on peut voir à l'appendice la rédaction définitive, bien qu'elles ne constituent pas un code véritable de la neutralité, sont d'une utilité et d'une importance indiscutables. Si l'on néglige les cas qu'elles laissent de côté et qui peuvent être recommandés aux futures Conférences, elles établissent des principes généraux déjà reconnus mais qui ne perdent rien à être incorporés en des traités obligatoires, et résolvent clairement, et dans une bonne direction, certains cas pratiques dans lesquels la controverse était possible et même fréquente.

Les États neutres, surtout quand ce ne sont pas de grandes nations, doivent s'estimer heureuses toutes les fois que leurs devoirs et leurs facultés prennent corps dans

une convention internationale. Ils cessent ainsi d'être à la merci de l'intérêt ou de 'humeur de certaines grandes chancelleries, et ne sont plus exposés à de difficiles complications dans la défense légitime de leur conduite ou de leurs droits. Ils partent d'un texte qui oblige tout le monde, et devant lequel tout le monde doit s'incliner; la codification se trouve substituée à l'arbitraire, et ils se trouvent, comme les citoyens dans la vie interne, d'autant plus tranquilles et plus en sécurité, que la loi qui les régit est plus complète et plus précise.

En outre, dans le cas présent, la Conférence de 1907 n'établit aucune règle entraînant un recul sur les pratiques courantes, ou nuisible aux intérêts et aux droits des nations faibles. Nous avons vu que dans les cas douteux elle inclina vers la solution la plus généreuse et la plus libérale, et si elle n'a point réalisé une clarté absolue dans les dispositions adoptées, les débats qui eurent lieu et le rapport exact et minutieux de M. Borel, fournissent en général les éléments nécessaires d'une sûre interprétation. L'opinion publique peut se montrer satisfaite de cette codification partielle des droits et devoirs des États neutres dans la guerre terrestre.

CHAPITRE XXII

DROITS ET DEVOIRS DES ÉTATS NEUTRES DANS LA GUERRE MARITIME

---

370. — Parmi les questions soumises à l'étude de la troisième commission, figurait le régime des navires de guerre belligérants dans les ports et les eaux neutres. Les délégations du Japon, d'Espagne, d'Angleterre, de Russie, du Portugal, du Danemark et du Brésil formulèrent successivement sur ce sujet des propositions et des amendements.

Parmi ces projets celui de la Grande-Bretagne se distinguait par son caractère général, car il visait ouvertement à réglementer les droits et les devoirs des États neutres en cas de guerre maritime : il comprenait par suite toute une série de règles que l'on ne trouvait pas dans les autres.

371. — Ce n'est pas pour ce seul fait, mais encore parce que Sir Ernest Satow déclara explicitement que le projet résumait les dispositions législatives en vigueur en Angleterre, que nous croyons utile, de le reproduire de suite :

Il est ainsi libellé :

« (1) Un État neutre n'est tenu de prendre des mesures

« pour préserver sa neutralité que lorsqu'il aura reçu d'un « des belligérants un avis du commencement de la « guerre.

« (2) Tout belligérant est tenu de respecter les droits « souverains d'un État neutre et de s'abstenir, dans le « territoire ou les eaux territoriales d'un neutre, de tout « acte qui, s'il était commis avec la permission expresse « du Gouvernement neutre, constituerait un manquement « de neutralité.

« (3) Il est défendu à un État neutre de vendre, soit di- « rectement soit indirectement, à une Puissance belligé- « rante des vaisseaux de guerre, armes, munitions ou tout « autre matériel de guerre appartenant audit État.

« (4) Un État neutre est tenu de faire son possible pour « empêcher qu'un belligérant ne commette des actes « hostiles dans ses eaux territoriales.

« (5) Un État neutre devra de même empêcher dans la « mesure du possible qu'il ne soit procédé dans les limi- « tes de sa juridiction à l'armement ou à l'équipement « d'un vaisseau de guerre ou à la conversion d'un vais- « seau marchand en vaisseau de guerre par un des bel- « ligérants.

« (6) Un État neutre ne pourra pas permettre sciem- « ment à un vaisseau de guerre qui se trouverait dans sa « juridiction de prendre à bord des officiers, des hommes, « ou des canons ou d'augmenter en quoi que ce soit sa va « leur comme unité de combat.

« (7) L'État neutre est tenu d'user de due diligence « pour empêcher dans ses eaux territoriales la construc- « tion, l'armement ou l'équipement, soit en entier, soit « en partie, de tout navire qu'il a des motifs raisonnables « de croire destiné à servir dans la marine de guerre « d'une Puissance belligérante.

« (8) L'État neutre devra user de due diligence pour « empêcher le départ de sa juridiction de tout navire « battant un pavillon commercial qu'il a des motifs rai-

« sonnables de croire destiné à servir dans la marine de
« guerre d'une Puissance belligérante.

« (9) Un État neutre devra empêcher, dans la mesure
« du possible, qu'une partie de son territoire ou de ses
« eaux territoriales ne serve de base d'opérations à une
« flotte belligérante.

« (10) Un territoire neutre ou des eaux territoriales
« neutres seront considérés comme servant de base
« d'opérations à un belligérant lorsque entre autres :

« A) Il a été installé sur le territoire neutre ou à bord
« d'un navire dans les eaux neutres une station radio-
« télégraphique ou tout autre appareil destiné à mainte-
« nir la communication avec les navires de guerre du
« belligérant.

« B) Les navires belligérants se feront ravitailler dans
« les eaux neutres par des vaisseaux auxiliaires de leur
« flotte.

« (11) Une Puissance neutre devra notifier à tout navire
« de guerre d'une Puissance belligérante — stationnant
« à sa connaissance dans ses ports ou eaux territoriales
« au moment de l'ouverture des hostilités — qu'il ait à
« partir dans les 24 heures.

« (12) Une Puissance neutre ne devra pas sciemment
« permettre à un navire belligérant de demeurer dans ses
« ports ou eaux territoriales pour une période de plus de
« 24 heures, sauf dans les cas prévus aux articles de la
« présente convention.

« (13) Si des navires, soit de guerre, soit de commerce,
« des deux parties belligérantes se trouvent au même
« moment dans le même port ou la même rade d'un neu-
« tre, le Gouvernement neutre ne devra pas permettre à
« un vaisseau de guerre d'un des belligérants de quitter
« le port ou la rade sauf à l'expiration d'un délai de 24
« heures après le départ d'un navire, tant de guerre que
« de commerce, de l'autre belligérant.

« (14) Si pour des raisons quelconques un navire de

« guerre belligérant ne quitte pas le port ou les eaux « d'une Puissance neutre après avoir reçu un avis d'avoir « à partir, il sera interné jusqu'à la fin de la guerre par « la Puissance neutre, sauf dans le cas où il a été retenu « à cause du mauvais état de la mer.

« (15) Lorsqu'un navire de guerre d'un belligérant se « réfugie dans des eaux neutres afin d'échapper à la « poursuite de l'ennemi, il incombe au Gouvernement de « l'État neutre de l'interner jusqu'à la fin de la guerre.

« (16) Une Puissance neutre ne devra pas permettre « sciemment à un navire de guerre d'un belligérant se « trouvant dans sa juridiction de prendre à bord des « munitions, vivres ou combustibles pour aller à la ren- « contre de l'ennemi ou pour se livrer à des opérations « de guerre.

« (17) Une Puissance neutre ne devra pas permettre « sciemment à un navire de guerre d'un belligérant se « trouvant dans sa juridiction de prendre à bord des mu- « nitions, vivres ou combustibles si ce n'est dans le cas « où les munitions, vivres ou combustibles déjà à bord « du navire ne lui suffiraient pas pour gagner le port le « plus proche de son propre pays : la quantité de muni- « tions, vivres ou combustibles chargés à bord du navire « dans la juridiction neutre ne devra en aucun cas dé- « passer le complément nécessaire pour lui permettre de « gagner le port le plus proche de son propre pays.

« (18) Une Puissance neutre ne devra pas permettre « sciemment à un navire de guerre d'un belligérant se « trouvant dans sa juridiction de s'approvisionner de « charbon, si le navire a déjà dans les trois mois qui pré- « cèdent fait du charbon, dans les eaux de ladite Puis- « sance neutre.

« (19) Un État neutre ne devra pas permettre sciem- « ment à un navire de guerre d'un belligérant de répa- « rer dans sa juridiction les avaries résultant d'un « combat avec l'ennemi ni, en tout cas de faire des répara-

« tions au delà de ce qui sera nécessaire pour naviguer.
« (20) Les marins naufragés, blessés ou malades débarqués dans un port neutre du consentement des autorités locales devront — à défaut d'un arrangement contraire entre l'État neutre et les belligérants — être internés par l'État neutre jusqu'à la fin de la guerre.
« (21) La Puissance neutre aura le droit de prendre les mesures qu'elle pourra juger nécessaires — telles par exemple que l'enlèvement de quelques parties essentielles des machines ou de l'armement du navire — pour rendre le navire incapable de prendre la mer pendant la durée de la guerre.
« (22) Lorsqu'un navire belligérant sera interné par une Puissance neutre, les officiers et l'équipage seront également internés, à moins que le Gouvernement de l'autre partie belligérante ne consente à leur rapatriement.
« (23) Les officiers et l'équipage d'un navire belligérant internés par une Puissance neutre pourront être logés à terre ou sur un navire et pourront également être assujettis aux mesures restrictives qu'il paraîtrait nécessaire de leur imposer.
« (24) Les frais encourus par le Gouvernement neutre pour l'internement du navire et l'entretien ou le rapatriement de ses officiers et de son équipage seront remboursés par le Gouvernement du pays auquel appartient le vaisseau interné.
« (25) Aucun tribunal de prises ne pourra être constitué sur un territoire neutre ou sur un navire dans des eaux neutres.
« (26) Une Puissance neutre ne pourra permettre sciemment à un belligérant d'amener une prise dans sa juridiction que si la prise était à court de combustibles ou de provisions ou si elle se trouvait en péril en raison de son innavigabilité ou de mauvais état de la mer. La Puissance neutre ne permettra pas sciemment à une

« prise de faire des chargements de munitions, de com-
« bustibles ou de provisions ou de réparer ses avaries au
« delà de ce qui serait nécessaire pour lui permettre de
« gagner le port le plus proche du pays belligérant : la
« puissance neutre devra notifier à la prise qu'elle ait à
« partir aussitôt que possible après avoir effectué les ré-
« parations nécessaires.

« (27) Toute prise belligérante amenée dans des eaux
« neutres pour échapper à la poursuite de l'ennemi sera
« relâchée avec ses officiers et son équipage par la Puis-
« sance neutre mais l'équipage mis à bord de la prise par
« le capteur sera interné.

« (28) Lorsqu'une prise aura été capturée dans des eaux
« territoriales au mépris de la neutralité, la Puissance
« neutre devra, si la prise est encore dans sa juridiction,
« la relâcher ainsi que ses officiers et son équipage et
« interner l'équipage mis à bord par le capteur : si la
« prise a quitté la juridiction neutre, la Puissance neutre
« adressera une protestation au Gouvernement belligé-
« rant, demandant que la prise soit relâchée avec ses
« officiers et son équipage et le Gouvernement belligérant
« devra prendre des mesures à ces fins.

« (29) Lorsqu'une prise amenée dans des eaux neutres
« n'obéit pas à l'ordre de départ à elle communiqué, si le
« retard n'est pas occasionné par le mauvais état de la
« mer, la Puissance neutre devra la relâcher avec ses
« officiers et son équipage et interner l'équipage mis à
« bord par le capteur.

« (30) Un État neutre a le droit d'interdire totalement
« ou en partie, s'il le juge nécessaire, l'accès de ses ports
« ou de ses eaux territoriales aux navires de guerre ou
« aux prises, ou encore à certains navires ou à certaines
« catégories de navires, d'une Puissance belligérante,
« soit pour la durée entière de la guerre soit pour une
« période de temps déterminée.

« (31) Un État neutre n'est pas tenu d'empêcher ses

« sujets de violer un blocus établi par un belligérant (ou « d'empêcher l'exportation de son territoire d'articles de « contrebande) mais il ne devra pas leur prêter aide et « assistance à ces fins.

« (32) Aucune des dispositions contenues aux articles « précédents ne sera interprétée de façon à prohiber le « passage simple des eaux neutres en temps de guerre « par un navire de guerre ou navire auxiliaire d'un bel-« ligérant ».

372. — Les dispositions qui précèdent sont en somme le développement et le complément des trois règles fameuses du traité de Washington, conclu le 8 mai 1871 entre l'Angleterre et les États-Unis à l'occasion des réclamations dites « réclamations de l'Alabama ». Selon ces règles le Gouvernement neutre est tenu :

« 1° D'user de due diligence pour empêcher dans sa « juridiction l'équipement ou l'armement de tout navire, « qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné à « croiser ou à concourir à des opérations hostiles contre « une Puissance avec laquelle il est en paix, et aussi, « d'user de la même diligence pour empêcher le départ « hors de sa juridiction de tout navire destiné à croiser « ou à concourir à des opérations hostiles, ce navire « ayant été, dans ladite juridiction, adapté en tout ou « en partie à des usages de guerre ;

« 2° De ne permettre à aucun des belligérants de faire « de ses ports ou de ses eaux la base d'opérations nava-« les contre l'ennemi, ni de s'en servir pour renouveler « ou augmenter des approvisionnements militaires ou « des armements ou pour recruter des hommes.

« 3° D'exercer toute diligence nécessaire dans ses « propres ports et eaux et à l'égard de toutes personnes « dans sa juridiction pour empêcher toute violation des « obligations et devoirs susmentionnés ».

Les trois règles de Washington que nous venons de citer furent l'objet de graves difficultés d'interprétation

devant le tribunal arbitral de Genève auquel elles étaient destinées. Entre autres propositions destinées à les modifier, il faut mentionner spécialement celles que vota l'Institut de Droit international dans sa session de La Haye, le 30 août 1875, et que l'on peut consulter à la page 139 du tome Ier de l'annuaire.

L'un et l'autre texte, celui de Washington et celui de l'Institut, paraissent aujourd'hui aussi corrects qu'incomplets, lorsqu'on les compare aux règles nouvelles des délégués britanniques. Les nouvelles conditions de la navigation à vapeur, et en général de la marine de guerre, aussi bien que l'expérience répétée des guerres récentes, ont donné une large extension aux droits et devoirs de l'État neutre; elles justifient, et au delà, la réglementation détaillée du projet anglais. Elles expliquent aussi la facilité avec laquelle la seconde sous-commission de la troisième commission de la Conférence, s'empressa, dans l'intérêt de la société internationale, d'élargir son programme primitif, en discutant et en résolvant, sur la base de cette proposition, non seulement le problème de la situation des navires belligérants dans un port neutre, mais encore l'ensemble de ceux qui rentrent dans le titre que porte le présent chapitre.

373. — Plusieurs orateurs s'efforcèrent de mettre en lumière les principes essentiels auxquels on devait subordonner cette réglementation. Le Président de la troisième commission, comte Tornielli, donna l'exemple en affirmant que les débats devaient s'inspirer des quatre principes fondamentaux suivants : 1° la reconnaissance réciproque par les Puissances contractantes de leur indépendance législative en ce qui touche le respect de la neutralité, 2° l'application impartiale à tous les belligérants de la législation édictée par chaque État; 3° la renonciation réciproque des neutres à introduire des changements dans leur législation tant que

dure l'état de guerre entre deux ou plusieurs Puissances contractantes; et 4°, le devoir absolu des belligérants de respecter les lois des neutres.

Dans la même séance, qui eut lieu le 27 juillet 1907, le délégué anglais, Sir Ernest Satow, déclara que les neutres avaient le droit de connaître les limites dans lesquelles il leur serait permis de donner abri aux vaisseaux d'un belligérant ou de les approvisionner, sans s'exposer aux réclamations justifiées de l'adversaire, et qu'en même temps les belligérants avaient le droit de demander que l'on précisât le traitement qu'ils pouvaient espérer recevoir des neutres, étant donné que l'incertitude régnante en ces matières donnait continuellement naissance à des difficultés et à des controverses. Un règlement qui ne s'occuperait que des devoirs des belligérants n'atteindrait pas ce but, disait-il, attendu qu'il importe tout autant de préciser les devoirs des neutres que ceux des belligérants.

Le même jour, l'éminent professeur français, M. Renault, se plaçait à un autre point de vue. Pour lui, comme pour le comte Tornielli, c'est dans le droit de souveraineté de l'État neutre qu'il fallait chercher le point capital auquel correspond le devoir du belligérant de respecter cette souveraineté, devoir qui doit pourtant se concilier avec celui du neutre de ne pas prendre part aux hostilités. Il est nécessaire, ajoutait-il, de respecter les droits des États neutres en les déchargeant de responsabilités lourdes et inutiles, et en évitant d'édicter des règles dont l'application délicate exige une surveillance rigoureuse et fait naître des difficultés entre les diverses Puissances.

L'illustre jurisconsulte russe, M. de Martens, ne fut ni moins expressif ni moins déterminé dans la séance du 30 juillet 1907. Il convient d'établir une limite, disait-il, entre les droits et prétentions des belligérants, et les obligations qui résultent pour les neutres de l'état de guerre.

Le neutre n'a qu'un seul devoir, celui de ne pas intervenir dans la guerre, sans préjudice de son droit à imposer le respect de sa souveraineté et de son indépendance. Dans son opinion, les droits des neutres l'emportent, et le point de départ doit être la souveraineté de l'État neutre dans ses eaux territoriales et dans ses ports.

374. — Avec ces principes, défendus par des voix aussi autorisées, la bonne voie était tracée au projet définitif. Il était nécessaire d'abandonner la rédaction anglaise qui commençait presque toujours par mentionner l'obligation des neutres, à laquelle on substituerait l'expression du devoir des belligérants. Ce changement de forme revêtait un extraordinaire intérêt de fond parce qu'il a pour base des doctrines absolument contraires. Ainsi le comprit le comité d'examen dans le projet que nous allons étudier, en suivant l'ordre même des questions qui y furent résolues, et en retraçant à propos de chacune d'entre elles, les controverses les plus importantes dont elle fut l'origine.

375. — Le projet qui fut approuvé commence par déclarer que les belligérants ont l'obligation « de respecter les droits souverains des Puissances neutres et de s'abstenir dans le territoire ou les eaux neutres de tous actes qui constitueraient de la part des Puissances qui le toléreraient, un manquement à leur neutralité ». De façon plus concise, car alors une explication aussi détaillée n'était pas nécessaire, le projet de convention sur les droits et devoirs des États neutres dans la guerre terrestre émet une affirmation anologue lorsqu'il dit dans son article premier : « Le territoire des États neutres est inviolable ».

Lorsqu'on parle du respect des droits souverains, on entend par cette expression aussi bien ce que les articles suivants vont développer, que tout autre cas non prévu par eux, mais pouvant affecter les Puissances neutres dans l'exercice intégral de leur souveraineté. Au de-

voir de respect qui se réfère essentiellement à la Puissance neutre, et ne comporte ni n'admet aucune restriction, ledit article joint l'obligation limitative de s'abstenir de certains actes.

Comment préciser ces derniers? La formule adoptée définitivement diffère un peu de celle employée dans le projet anglais et se trouve être plus restrictive pour les belligérants. Rappelons que la proposition britannique prohibait uniquement les actes constituant une violation de la neutralité lorsqu'ils auraient été réalisés avec la permission expresse du gouvernement, tandis que le comité y rangeait ceux qui présentent les mêmes caractères, lorsqu'ils ont été simplement tolérés. On sait que l'État neutre ne doit pas tolérer l'armement de navires de guerre dans ses ports, mais comme cela ne nécessite pas la permission du Gouvernement, le belligérant pourrait ne pas le considérer comme une chose dont il doit s'abstenir. Nous croyons cependant que le but poursuivi par la délégation anglaise était identique à celui du comité et que le mérite de ce dernier a consisté à trouver pour les idées qui leur étaient communes, une rédaction plus compréhensive et plus heureuse.

376. — Comme la souveraineté de l'État sur ses eaux territoriales comporte l'exercice de la juridiction et est naturellement incompatible avec celle de toute Puissance étrangère, la première conséquence qui dérive du devoir imposé aux belligérants de respecter les droits souverains des États neutres, c'est qu'ils ne pourront accomplir dans les eaux territoriales de ceux-ci aucun des actes de guerre qui leur seraient permis dans leurs propres eaux, dans celles de l'adversaire ou sur la haute mer.

De cette obligation au respect, — et non du devoir d'abstention que définit l'article premier, — dérive la prescription de l'article 2 du projet voté, en vertu duquel « tout acte d'hostilité, y compris la capture et l'exercice du droit de visite, commis par des vaisseaux de guerre belligé-

rants dans les eaux territoriales d'une Puissance neutre, constitue une violation de la neutralité, et est strictement interdit ».

La convention ne dit pas quelles sont les conséquences de ces actes hostiles, tels qu'un combat naval ou l'exercice du droit de capture, quand ils se réalisent dans les eaux neutres. Au contraire, il le spécifie expressément dans l'article 3 en ce qui concerne la capture. Pourquoi cette différence? Elle vient sans aucun doute de ce que l'exercice du droit de prise produit des conséquences matérielles que l'on peut effacer simplement en laissant sans effet la capture, tandis que les autres violations de la neutralité dans les mêmes eaux ne lèsent pas d'ordinaire l'intérêt des particuliers et ne se traduisent pas par l'occupation matérielle de la propriété privée. Il suffit que l'État neutre évite ces actes pendant qu'ils se consomment, s'il en a connaissance et peut y parvenir, ou bien, en l'hypothèse contraire, qu'il réclame par la voie diplomatique des satisfactions morales auxquelles il a droit. Cela n'exclut pas la possibilité de dommages matériels dont la réparation peut être exigée, mais ceux-ci n'auront constitué ni le but de l'opération militaire, ni celui de la réparation demandée.

Quant aux conséquences de la capture, l'article 3 dispose que « quand un navire a été capturé dans les « eaux territoriales d'une Puissance neutre, cet État « doit, si la prise est encore dans sa juridiction, user des « moyens dont il dispose pour que la prise soit relâ- « chée avec ses officiers et son équipage, et pour que « l'équipage mis à bord par le capteur soit interné.

« Si la prise est hors de la juridiction de la Puissance « neutre, sur la demande de celle-ci, le Gouvernement « capteur belligérant doit relâcher la prise avec ses offi- « ciers et son équipage ».

Observons avant tout que cette prescription limite les facultés de coercition de l'État neutre à ses eaux juridic-

tionnelles et reconnaît que la haute-mer ne comporte l'exercice d'aucun pouvoir ou faculté d'un État vis-à-vis d'un autre. Ce qui dans les eaux particulières est un acte naturel de souveraineté, pourrait s'interpréter dans la mer libre comme une opération de guerre. Pour le surplus, le rapport de M. Renault indique qu'il n'y a aucune contradiction entre cet article 3 et la faculté concédée à la Puissance neutre de recourir au tribunal international des prises, selon la Convention qui organise ce dernier. « Il est des cas, dit le rapporteur, où l'État neutre « n'aura pas le choix. Par exemple, l'État capteur n'est « pas signataire de la Convention sur la Cour des prises, « l'État neutre n'a que la réclamation diplomatique; ce « qui se présente encore si lui-même n'était pas signa- « taire. L'alternative n'existe que si deux États intéres- « sés sont également signataires de la Convention. L'État « neutre fera ce qu'il voudra. Même au cas où il ne vou- « drait pas poursuivre une réclamation diplomatique « proprement dite, il signalera le fait à l'État capteur qui « peut-être relâchera de lui-même la prise pour éviter « des difficultés ultérieures, diplomatiques ou judiciai- « res ».

377. — Une autre conséquence du respect que méritent les droits souverains de la Puissance neutre, c'est la prohibition faite au belligérant de constituer des tribunaux de prises en territoire neutre ou sur des navires se trouvant dans les eaux neutres. Ainsi le porte l'article 4 de ladite Convention, qui reproduit là une pratique ancienne reposant sur ce fait très naturel qu'un État ne tolère pas, dans les limites auxquelles atteint son pouvoir propre, l'exercice par un autre des fonctions judiciaires. La seule exception admise par la Conférence elle-même, ce sera le tribunal international des prises, mais il s'agit là d'une institution qui ne dépend pas, quant à l'exercice de ses pouvoirs juridictionnels, d'un État déterminé, et qui a reçu l'assentiment de presque toutes les nations

pour s'organiser et fonctionner sur le territoire de l'une d'entre elles.

378. — L'article 5 interdit aux belligérants « de faire « des ports et des eaux neutres la base d'opérations na- « vales contre leurs adversaires, notamment d'y instal- « ler des stations radio-télégraphiques ou tout appareil « destiné à servir comme moyen de communication avec « les forces belligérantes sur terre ou sur mer ». La règle énoncée est si juste, qu'on n'a d'autre question à se poser que celle de savoir si sa rédaction a été heureuse. Les appareils radio-télégraphiques y sont mentionnés comme exemple saillant, et pour établir la concordance entre cette prescription et celle de l'article 8 de la Convention sur les droits et devoirs des neutres dans la guerre terrestre; mais cela ne diminue en rien la portée et le sens de la règle générale par laquelle commence l'article. Les mots « base d'opérations » ont une acception technique suffisamment compréhensive et s'expliquent par une série de précédents. Nous eussions préféré pour notre part qu'on se référât aux « buts « militaires d'une nature quelconque », selon les termes d'une proposition présentée par les délégués japonais. De toute façon la disposition se trouve avoir une clarté suffisante, parce qu'elle ne constitue en réalité qu'un simple développement de la seconde affirmation contenue dans l'article 1er. Il s'agit de tous les actes qui, accomplis avec la tolérance de la Puissance neutre, comportent vis-à-vis de l'autre belligérant une infraction à la neutralité.

379. — Le projet, dans ses articles 6 et 8, contient l'énoncé de devoirs qui, se correspondant entre eux, sont mis à la charge des États neutres. Le premier de ces articles, défend de délivrer à quelque titre que ce soit, directement ou indirectement, à une Puissance belligérante, des navires de guerre, des munitions, ou du matériel militaire d'une espèce quelconque. Le second déclare

« qu'un Gouvernement neutre est tenu d'user des moyens « dont il dispose pour empêcher dans sa juridiction « l'équipement ou l'armement de tout navire, qu'il a des « motifs raisonnables de croire destiné à croiser ou à « concourir à des opérations hostiles contre une Puis- « sance avec laquelle il est en paix, et aussi d'user de la « même surveillance pour empêcher le départ hors de sa « juridiction de tout navire destiné à croiser ou à con- « courir à des opérations hostiles, ce navire ayant été, « dans ladite juridiction, adapté en tout ou en partie à « des usages de guerre ».

Ces dispositions se passent de commentaires, car elles sont suffisamment claires et leur rédaction, après un travail laborieux du comité, apparaît comme satisfaisante. Il suffit d'indiquer à titre d'illustration que la délégation brésilienne, qui se livra dans la sous-commission à une importante et minutieuse étude de quelques-unes de ces questions, soutint que l'on devait autoriser la livraison à un belligérant des navires qu'il aurait commandés et dont la construction serait en train six mois au moins avant le commencement des hostilités. La délégation argentine combattit cet amendement qui fut rejeté dans le comité d'examen par sept voix contre deux et cinq abstentions. Les deux aspects du problème furent exposés dans d'intéressants discours au sein de la sous-commission et de la commission par MM. Drago et Barbosa.

380. — La liberté du commerce neutre pour tout ce qui ne touche pas à la construction, à l'armement et à l'équipement des navires dans les ports et eaux de l'État, ni au transport de contrebande en haute mer, est chose définitivement admise par la pratique moderne. L'article 7 n'énonce rien de nouveau en déclarant « qu'une Puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un ou de l'autre des belligérants, d'armes, de munitions, et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte ».

381. — « La neutralité d'une Puissance n'est pas compromise par le simple passage dans ses eaux territoriales des navires de guerre et des prises des belligérants ».

Une règle si simple et si généralisée, fit naître cependant des difficultés, toutes soulevées par les délégations des États-Unis et du Japon. La Turquie se crut également obligée de rappeler les dispositions spéciales auxquelles sont sujettes les Dardanelles et le Bosphore comme parties intégrantes du territoire ottoman, pour qu'on ne pût considérer ledit article comme étant applicable à ces détroits.

382. — Comme aux termes de l'article 11, les Puissances neutres peuvent laisser les navires de guerre se servir de leurs pilotes brevetés, on ne considère pas non plus la neutralité comme compromise par cette concession, qui correspond parfois aux ordonnances de l'État même et d'autres fois à la commodité ou à la sécurité du navire, aussi bien à l'entrée des ports que pendant la navigation dans certains parages ou sur les côtes.

383. — Pour tout ce qui se rapporte à l'admission de navires ennemis dans les eaux territoriales ou les ports, l'article 9 établit une règle générale et deux exceptions. La règle dit qu' « une Puissance neutre doit appliquer également aux deux belligérants les conditions, restrictions ou interdictions édictées par elle pour ce qui concerne l'admission dans ses ports, rades ou eaux territoriales, des navires de guerre belligérants ou de leurs prises. »

Ce critère de l'égalité de traitement pour tous les adversaires est de l'essence même de la neutralité aussi bien maritime que terrestre et pouvait se rédiger en termes plus généraux, en l'appliquant à toutes les dispositions du projet comportant action ou omission de la part de l'État neutre.

Les deux cas d'exception comportent une clause pénale et s'inspirent de considérations en tout point équitables. La Puissance neutre peut interdire l'accès de ses ports,

rades, ou eaux territoriales au navire belligérant qui aurait négligé de se conformer aux ordres ou prescriptions édictées par elle ou qui aurait violé la neutralité. Nous savons que cette sanction ne va pas jusqu'à empêcher le passage innocent au large de la côte, et d'autre part, qu'elle doit s'appliquer aux navires de prise, bien que, contrairement à ce qui se passe dans le cas prévu par le paragraphe premier dudit article 9, ils n'aient point été mentionnés ici.

Une autre exception résulte indirectement de l'article 15 selon lequel, « à défaut d'autres dispositions spé- « ciales de la législation de la Puissance neutre, le nom- « bre maximum des navires de guerre d'un belligérant « qui pourront se trouver en même temps dans un de ses « ports ou rades sera de trois ». Ainsi, aussitôt que trois navires d'un belligérant seront entrés dans un port, la Puissance neutre pourra en refuser l'accès aux autres. Comme cette disposition vise l'intérêt du neutre, et non celui du belligérant, il semble évident qu'en cas d'alliance entre plusieurs nations, le maximum sera atteint lorsque trois navires alliés seront entrés dans le port ou la rade. Nous croyons aussi que les prises ne doivent pas ici entrer en compte, contrairement à ce que nous avons dit pour le paragraphe 2 de l'article 9, car on ne retrouve pas ici les motifs qui ont alors servi de base à notre argumentation.

384. — Quel usage les navires de guerre pourront-ils faire de leur entrée ou de leur séjour dans les ports, rades et eaux de l'État neutre? Dans aucun de ces lieux, répond l'article 18, ils ne pourront renouveler ou augmenter leurs approvisionnements militaires ou leur armement, ni compléter leurs équipages.

En face de cette prohibition absolue il convient de mentionner les restrictions conditionnelles ou relatives que les articles 17 et 19 contiennent relativement aux ports et rades seulement. Selon le premier, les navires de guerre

belligérants n'y peuvent réparer leurs avaries que dans la mesure indispensable à la sécurité de leur navigation et non pas accroître, d'une manière quelconque, leur force militaire. L'autorité neutre constatera la nature des réparations à effectuer qui devront être exécutées le plus rapidement possible.

L'article 19 prévoit que les navires de guerre belligérants ne peuvent : 1° se ravitailler dans les ports et rades neutres que pour compléter leur approvisionnement normal du temps de paix; 2° prendre du combustible que pour gagner le port le plus proche de leur propre pays, ou compléter leur plein des soutes proprement dites, quand ils se trouvent dans les pays neutres qui ont adopté ce mode de détermination du combustible à fournir.

La disposition précitée adopte une formule transactionnelle entre des critères opposés, et qui nous paraît équitable.

Il y a un cas cependant dans lequel la prohibition portée par l'article 19 est absolue. Selon l'article 20, les navires de guerre belligérants qui ont pris du combustible dans le port d'une Puissance neutre, ne peuvent renouveler leur approvisionnement dans un port de la même Puissance qu'après trois mois. Cette règle, d'origine purement britannique, se trouvera convertie en principe général du droit des gens si le projet qui la contient vient à être ratifié, mais il n'est pas inutile de faire constater qu'au sein du comité l'Allemagne, le Brésil, et la France votèrent contre, et que le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, la Russie, la Suède et la Turquie s'abstinrent.

385. — Les auteurs ont beaucoup discuté sur le point de savoir pendant combien de temps un belligérant peut laisser ses navires stationner dans les eaux neutres. Ce fut aussi l'objet de nombreux commentaires et de graves polémiques pendant la guerre russo-japonaise. Il n'est pas étonnant par conséquent que des opinions divergen-

tes se soient fait jour à ce sujet parmi les délégués, au sein de la Conférence.

Ceux d'Angleterre, auxquels on doit la règle des vingt-quatre heures, firent observer dans la séance que tint la sous-commission, le 1er août, que cette limitation est strictement conforme à ce qu'exigent la neutralité et les besoins de la guerre maritime, de ceux qui ne veulent pas prendre une part, même indirecte, aux hostilités, car le navire de guerre convertit le port neutre en base d'opérations quand il l'utilise pendant un plus long délai dans un but maritime quelconque.

La délégation allemande avait proposé un système mixte, qu'elle résuma dans l'amendement suivant :

a) « Il est interdit aux navires belligérants de demeu-« rer dans les ports et rades ou dans les eaux territoria-« les dudit État, *situés à proximité immédiate du théâ-« tre de la guerre*, pendant plus de 24 heures, sauf dans « les cas prévus par la présente convention ».

b) « A défaut d'autres dispositions spéciales de la loi de « l'État neutre, le séjour des navires de guerre des belli-« gérants *dans les ports et rades en dehors du théâtre « de la guerre* n'est pas limité. Toutefois, le belligérant « est tenu de se conformer aux conditions ordinaires de « la neutralité et aux dispositions que l'État neutre croit « nécessaires. De même, il est tenu de partir si l'État neu-« tre le lui ordonne ».

Contre cette transaction qui concilie la règle britannique des 24 heures et le critérium français du temps illimité, les délégations d'Angleterre et du Japon firent valoir divers arguments d'ordre pratique, qui tendaient à en montrer les difficultés, ainsi qu'à faire ressortir la situation avantageuse qu'y pourrait trouver un belligérant, et les périls qui en résulteraient pour les relations pacifiques de l'État neutre. Celui-ci, en effet, devrait appliquer à chaque moment un critérium différent aux navires de guerre d'un belligérant selon la proximité ou l'absence

de navires ennemis, et serait exposé de la part des uns et des autres à toutes les difficultés et réclamations que ne pourrait manquer de faire naître une règle internationale subordonnée dans son application à l'appréciation qu'un seul État, peut-être le plus faible de tous, aurait à faire de certaines circonstances de fait dont l'importance pourrait être immense pour les belligérants.

Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que la proposition allemande soumise à la commission, le 4 octobre 1907, n'ait réuni que dix votes favorables contre onze négatifs et vingt abstentions, tandis que la rédaction proposée par le comité, dans lequel les idées allemandes avaient déjà donné matière à un ample débat, réunit trente votes favorables sans aucune voix contraire, avec dix abstentions et une réserve qui fut celle de l'Allemagne.

L'article voté est ainsi conçu :

« A défaut d'autres dispositions spéciales de la législation de la Puissance neutre, il est interdit aux navires « de guerre des belligérants de demeurer dans les ports « et rades ou dans les eaux territoriales de ladite Puissance pendant plus de 24 heures, sauf dans les cas prévus par la présente convention ».

Cette disposition n'établit pas une règle générale et uniforme pour tous les ays, ce qui eût été fort difficile en face de l'opposition fondamentale entre l'Angleterre et la France, opposition qui s'était traduite pratiquement en fait à l'occasion de la guerre russo-japonaise. Cependant, comme la majorité des nations préfère la règle simple et claire des 24 heures, il est indubitable que cette disposition conventionnelle finira par revêtir une très grande généralité.

Il convient de regretter dans la première phrase de l'article 12, le vague de la rédaction qui ne spécifie pas si les dispositions spéciales de la législation nationale doivent être antérieures à la convention ou peuvent être édictées postérieurement, et si, dans une occasion quel-

conque, la règle des 24 heures peut être outrepassée par la volonté de l'une quelconque des nations contractantes. On ne voit pas clairement non plus si ces dispositions spéciales peuvent ou non être édictées par l'État neutre au cours de la guerre.

L'article 13 complète dans un cas spécial la disposition ci-dessus, en déclarant que « si une Puissance « avisée de l'ouverture des hostilités apprend qu'un navire « de guerre d'un belligérant se trouve dans un de ses « ports ou rades ou dans ses eaux terrritoriales, elle doit « notifier audit navire qu'il aura à partir dans les 24 « heures ou dans le délai prescrit par la loi locale ».

386. — Le projet du Comité complétait la règle des vingt-quatre heures pour les pays qui l'acceptent, en spécifiant que l'approvisionnement en vivres et en combustibles ne donnait pas droit à prolonger la durée légale du séjour. De cette façon la réglementation sur ce point ne ressortissait en aucun cas au droit national, mais à une convention internationale, et la règle des 24 heures acquérait une fixité absolue. Les délégués russes présentèrent à la commission un amendement supprimant cette disposition insérée dans l'article 19, et, avec l'appui de l'Allemagne, la suppression fut votée par vingt-sept voix contre cinq et neuf abstentions. Les cinq votes négatifs furent ceux de la Chine, de l'Espagne, de la Grande-Bretagne, du Japon et du Portugal.

Comme la délégation japonaise n'avait accepté l'article 12 qu'à la condition qu'il serait complété par cette disposition de l'article 19, M. Tzudzuki, aussitôt connu le résultat du vote, annonça qu'étant donné le changement introduit dans le projet, la délégation japonaise réservait son vote sur l'ensemble.

387. — Quels sont les cas que la Convention excepte de la règle des 24 heures? Il faut en premier lieu mentionner, comme se rapportant à une catégorie spéciale de navires, le paragraphe second de l'ar-

ticle 14, en vertu duquel les règles sur la limitation du séjour dans les ports, rades et eaux neutres ne s'appliquent pas aux vaisseaux de guerre exclusivement destinés à une mission scientifique religieuse ou charitable. Nous avons vu dans le chapitre dix-neuf que ces navires sont exempts de capture. La seconde Conférence de La Haye a établi pour eux une espèce de neutralisation que personne ne peut critiquer.

Il faut signaler dans la nouvelle convention trois exceptions pour les navires belligérants proprement dits. La première contenue dans le paragraphe premier de l'article 14 lui-même est ainsi libellée :

« Un navire de guerre belligérant ne peut prolonger son « séjour dans un port neutre au delà de la durée légale « que pour cause d'avaries ou à raison de l'état de la « mer. Il devra partir dès que la cause du retard aura « cessé.

« Un autre cas exceptionnel est visé par le dernier « paragraphe de l'article 19. En vertu de ce texte, si, « d'après la loi de l'État neutre, les navires ne reçoi- « vent du charbon que 24 heures après leur arrivée, cette « durée est prolongée de 24 heures ».

388. — Le troisième cas exceptionnel doit être mentionné à part parce qu'il se réfère au problème si controversé de la sortie successive ou simultanée. Quatre systèmes furent proposés à la sous-commission et dans le comité. Deux d'entre eux laissaient à l'appréciation de l'État neutre la décision et la responsabilité, en lui accordant le plus large pouvoir d'appréciation pour décider de la priorité de sortie en faveur du vaisseau le plus faible au jugement des autorités locales. L'ordre des demandes de sortie fut un autre critérium recommandé; mais finalement prévalut dans le comité, par treize voix contre trois, la pratique que recommandait l'autorité et le prestige de l'Institut de droit international, et suivant laquelle l'ordre d'arrivée déciderait de l'ordre du départ.

L'article 16 de la nouvelle convention fut, par suite, rédigé comme suit :

« Lorsque des navires de guerre des deux parties bel-
« ligérantes se trouvent simultanément dans un port ou
« une rade neutres, il doit s'écouler au moins 24 heures
« entre le départ du navire d'un belligérant et le départ
« du navire de l'autre.

« L'ordre des départs est déterminé par l'ordre des ar-
« rivées, à moins que le navire arrivé le premier soit
« dans le cas où la prolongation de la durée légale du
« séjour est admise.

« Un navire de guerre belligérant ne peut quitter un
« port ou une rade neutres moins de 24 heures après le
« départ d'un navire de commerce portant le pavillon de
« son adversaire ».

Pour éviter à l'occasion ces difficultés, on avait proposé que les autorités locales, lorsque cela leur serait possible, avertissent de la présence du navire de guerre ennemi celui du belligérant qui se disposerait à entrer dans le port ou la rade neutres. Mais cette règle, outre qu'elle augmenterait sans nécessité la responsabilité du neutre, lui imposerait une vigilance excessive pour éviter les combats, et obligerait à établir de nouvelles règles compliquées et difficiles sur le délai de sortie du premier navire arrivé, et variant selon que l'autre navire jetterait ou non l'ancre dans le port après avoir reçu l'avis en question. Il faut par conséquent se féliciter que le comité ait repoussé cette motion par huit votes contre cinq et quatre abstentions.

389. — Il fallait prévoir le cas où un navire de guerre dans des eaux neutres ne respecterait pas les dispositions de la convention, et à cette fin, l'article 24 statua de la façon suivante :

« Si, malgré la notification de l'autorité neutre, un na-
« vire de guerre belligérant ne quitte pas un port dans
« lequel il n'a pas le droit de rester, la Puissance neutre a

« le droit de prendre les mesures qu'elle pourra juger « nécessaires pour rendre le navire incapable de prendre « la mer pendant la durée de la guerre, et le comman- « dant du navire doit faciliter l'exécution de ces mesu- « res.

« Lorsqu'un navire belligérant est retenu par une « Puissance neutre, les officiers et l'équipage sont égale- « ment retenus.

« Les officiers et l'équipage ainsi retenus peuvent être « laissés dans le navire ou logés, soit sur un autre na- « vire, soit à terre, et ils peuvent être assujettis aux me- « sures restrictives qu'il paraîtrait nécessaire de leur im- « poser. Toutefois, on devra toujours laisser sur le navire « les hommes nécessaires à son entretien.

« Les officiers peuvent être laissés libres en prenant « l'engagement sur parole de ne pas quitter le territoire « neutre sans autorisation ».

390. — La situation des prises fut également réglementée. Il fut établi : « qu'une prise ne peut être amenée dans un port neutre que pour cause d'innavigabilité, de mauvais état de la mer, de manque de combustible ou de provisions.

Elle doit repartir aussitôt que la cause qui justifie son entrée a cessé. Si elle ne le fait pas, la Puissance neutre doit lui notifier l'ordre de partir immédiatement ; au cas où elle ne s'y conformerait pas, la Puissance neutre doit user des moyens dont elle dispose pour la relâcher avec ses officiers et son équipage et interner l'équipage mis à bord par le capteur. La Puissance neutre doit libérer également la prise qui aurait été conduite dans le port sans se trouver dans aucun des cas ci-dessus cités ».

De même, on vota dans la sous-commission par vingt-neuf voix contre sept et trois abstentions un autre article en vertu duquel « l'État neutre peut permettre l'accès de ses ports et rades aux prises escortées ou non, lorsque elles y sont amenées pour être laissées sous séquestre en

attendant la décision du tribunal des prises. Il peut faire conduire la prise dans un autre de ses ports.

Si la prise est escortée par un navire de guerre, les officiers et les hommes mis à bord par le capteur sont autorisés à passer sur le navire d'escorte.

Si la prise voyage seule, le personnel placé à son bord par le capteur est laissé en liberté. »

Cette disposition, dont l'origine réside dans le désir d'éviter la destruction des prises neutres, a été maintenue dans la nouvelle réglementation bien qu'on n'ait pu s'entendre sur la règle à laquelle elle devait servir de complément. Ainsi isolée, et malgré son caractère facultatif pour l'État neutre, elle peut devenir une source de complications et de réclamations. D'un autre côté, elle constitue un encouragement et une nouvelle facilité donnée à la saisie de la propriété privée dans la guerre maritime. Le belligérant n'aura plus à emmener ses prises au loin ni à les défendre, ni à s'exposer à la reprise. Il les déposera dans les ports neutres les plus proches et se trouvera en situation de se mettre plus vite et plus facilement à la poursuite de nouveaux navires. On n'a pas assez pesé les conséquences de cette innovation qui nous paraît contraire à l'esprit du droit international contemporain, à l'intérêt des neutres et aux exigences du commerce universel.

391. — La convention contient trois dispositions finales de portée diverse. Selon l'une, contenue dans l'article 25, les Puissances neutres sont tenues d'exercer la surveillance que comportent les moyens dont elles disposent, pour empêcher dans leurs ports ou rades et dans leurs eaux toute violation des dispositions qui précèdent. L'article 26 déclare que l'exercice par une Puissance neutre des droits définis par cette convention ne peut jamais être considéré comme un acte peu amical par l'un ou par l'autre belligérant ayant accepté les articles qui s'y réfèrent.

Enfin l'article 26 veut que les Parties contractantes se communiquent réciproquement, en temps utile, toutes les lois, ordonnances et autres dispositions réglant chez elles le régime des navires de guerre belligérants dans leurs ports et leurs eaux, au moyen d'une notification adressée au Gouvernement des Pays-Bas et transmise immédiatement par celui-ci aux autres Parties contractantes.

Le préambule du projet de convention, dit, dans l'un de ses considérants, que dans les cas non prévus il y aura lieu de tenir compte des principes du droit des gens. Cette déclaration dans une loi nationale ou interne devrait logiquement faire partie des dispositions finales.

392. — Contrairement à la pratique généralement suivie, l'ensemble du projet ne fut pas dans la commission l'objet d'un vote. Lorsqu'il en fut rendu compte à la Conférence dans la 8ᵉ séance plénière, le 9 octobre 1907, les délégations britannique, grecque, japonaise, espagnole et nord-américaine réservèrent expressément leur vote en ce qui concerne l'ensemble du projet. La délégation allemande formula également des réserves, quant aux articles 12, 13 et 20; celle de Chine quant aux articles 12, 19 et 23; celles de Saint-Domingue et de Russie quant à l'article 12, celle de Perse sur les mêmes articles que celle de Chine, celle de Turquie en ce qui touche à l'article 10.

Votèrent l'ensemble sans aucune réserve les 31 États suivants : République Argentine, Autriche-Hongrie, Belgique, Bolivie, Brésil, Bulgarie, Chili, Colombie, Danemark, Équateur, France, Guatémala, Haïti, Italie, Luxembourg, Mexique, Monténégro, Nicaragua, Norvège, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Roumanie, Russie, Salvador, Serbie, Suède, Suisse, Uruguay et Vénézuéla. Votèrent également pour, mais avec réserves 6 autres États : Allemagne, Chine, République Dominicaine, Perse, Siam et Turquie. Sept nations s'abstinrent lors du vote définitif : les États-Unis d'Amérique, Cuba,

l'Espagne, la Grande-Bretagne, la Grèce, le Japon et le Portugal.

393. — Bien que la liste des abstentions que nous venons de donner contienne les noms de trois grandes Puissances maritimes, on ne peut considérer ce vote comme un échec de cette convention. Il y a quelque chose de plus qu'un prétexte dans l'allégation produite par certaines délégations de la nécessité d'une étude plus approfondie du projet par leurs Gouvernements respectifs. On peut espérer que lorsque les chancelleries l'auront examinée avec soin, certaines abstentions se changeront en votes favorables.

Quoique nous n'ayons pas hésité à critiquer certains articles, il faut reconnaître dans un grand nombre des dispositions votées un haut esprit de justice, et dans d'autres un grand esprit de conciliation. En outre, on a eu en vue la garantie des neutres, et on a voulu éviter les abus de force de la part des belligérants. On a emprunté au projet anglais tout ce que pouvait en accepter la majorité des nations, mais la rédaction a été modifiée de manière que les droits des neutres fussent désormais définis, et dans le but de leur éviter des complications et des responsabilités inutiles.

CHAPITRE XXIII

LES PERSONNES NEUTRES SUR LE TERRITOIRE DES BELLIGÉRANTS

---

394. — Bien que l'on ne puisse dire que l'étude de la condition des personnes neutres en territoire belligérant ou occupé figurât de façon expresse dans le programme de la seconde Conférence, les délégués allemands présentèrent dès le 29 juillet 1907, sans rencontrer aucune opposition, un projet d'une nouvelle section destiné à être ajouté au règlement des lois et coutumes de la guerre terrestre.

Nous allons le reproduire intégralement, en considération du destin qu'il eut. Sur ses douze articles, trois seulement, légèrement modifiés, parvinrent à obtenir la sanction définitive de la Conférence. Sa discussion, toutefois, donna naissance à des controverses des plus intéressantes pour le droit international public, qu'il nous a paru opportun et convenable d'examiner.

395. — Le projet allemand, divisé en trois chapitres, était ainsi conçu :

SECTION V

Du traitement des personnes neutres dans les territoires des Parties belligérantes.

CHAPITRE I

Définition de la personne neutre.

ARTICLE 61.

« Seront considérés comme personnes neutres tous les « ressortissants d'un État qui ne prend pas part à la « guerre.

ARTICLE 62.

« La violation de la neutralité entraîne la perte de la « qualité de personne neutre vis-à-vis de l'une et de l'au- « tre Partie belligérante. Il y a violation de la neutra- « lité :

« *a*) si la personne neutre commet des actes hostiles « contre une des Parties belligérantes;

« *b*) si elle commet des actes qui soient en faveur « d'une des Parties belligérantes, notamment si elle prend « volontairement du service dans les rangs de la force « armée de l'une des Parties [Article 64 alinéa 2].

ARTICLE 63.

« Ne seront pas considérés comme actes commis en « faveur d'une des Parties belligérantes dans le sens de « l'article 62, numéro *b* :

« *a*) les fournitures faites ou les emprunts consentis à « une des Parties belligérantes pour autant que ces four- « nitures ou ces emprunts ne proviennent pas du terri- « toire ennemi ou occupé par l'ennemi.

« *b*) les services rendus en matière de police ou d'ad- « ministration civile.

CHAPITRE II

Des services rendus par les personnes neutres.

ARTICLE 64.

« Les Parties belligérantes ne pourront requérir les « personnes neutres de leur rendre des services de « guerre, même consentis.

« Sont considérés comme services de guerre tous les « services rendus par un neutre dans la force armée d'une « des Parties belligérantes en qualité de combattant, de « conseil et, en tant qu'il est placé sous les lois, règle- « ments et ordres en vigueur pour cette force armée, à « d'autres titres encore, par exemple comme secrétaire, « homme de métier, cuisinier. Sont exceptés les servi- « ces rendus à titre ecclésiastique et sanitaire.

ARTICLE 65.

« Les Puissances neutres sont tenues d'interdire à « leurs ressortissants de s'engager à faire un service de « guerre dans la force armée d'une des Parties belligé- « rantes.

ARTICLE 66.

« Les personnes neutres ne pourront être non plus re- « quises, contre leur gré, de rendre à la force armée « d'une des Parties belligérantes des services non consi- « dérés comme services de guerre.

« Il sera toutefois permis de les requérir, en dehors « du combat, en vue de services sanitaires. Ces services « devront, autant que possible, être payés au comptant. « Dans le cas de non-paiement au comptant, il sera dé- « livré des bons de réquisition.

CHAPITRE III

De la propriété des personnes neutres.

ARTICLE 67.

« Aucune contribution de guerre ne pourra être levée « sur des personnes neutres.

« Par contribution de guerre on entend toutes les « contributions levées expressément dans un but de « guerre.

« Ne sont pas considérées comme contributions de « guerre les impôts, droits et péages existants ou les con- « tributions spécialement imposées, par une des Parties « belligérantes, dans le territoire ennemi occupé par « elle, pour les besoins de l'administration de ce terri- « toire.

ARTICLE 68.

« Il est interdit de détruire, de détériorer ou d'endom- « mager la propriété neutre à moins que les exigences « de la guerre n'en imposent la nécessité. En ce cas, la « Partie belligérante n'est tenue à l'indemnisation, dans « son propre pays comme dans le pays ennemi, que si « les ressortissants d'un autre pays neutre ou les propres « nationaux jouissent également de l'indemnisation et « que la réciprocité soit garantie.

ARTICLE 69.

« Les Parties belligérantes accorderont pour l'utili- « sation d'immeubles neutres en pays ennemi la même « indemnité que dans leur propre pays, pour autant que « la réciprocité est garantie dans l'État neutre. En aucun « cas cette indemnité ne pourra toutefois être supé- « rieure à celle prévue en pays ennemi pour le cas de « guerre par la législation de ce pays.

ARTICLE 70.

« Les Parties belligérantes sont autorisées à expro-
« prier ou à utiliser, contre paiement immédiat et en
« espèces, dans un but militaire quelconque, tous les
« biens meubles neutres qui se trouvent dans leurs pays.

« Elles sont autorisées à agir de même en pays
« ennemi, dans les limites et aux conditions prévues à
« l'article 52.

ARTICLE 71.

« Les bateaux neutres et leur chargement ne peuvent
« être expropriés ou employés par une Partie belligérante
« que si ces bateaux servent à la navigation fluviale dans
« son territoire ou dans le territoire ennemi.

« En cas d'expropriation l'indemnité équivaudra à la
« valeur intégrale du bateau ou du chargement, majo-
« rée de 10 0/0. En cas d'emploi elle répondra à l'affrè-
« tement ordinaire augmenté de 10 0/0. Ces indemnités
« seront payées immédiatement et en espèces.

ARTICLE 72.

« L'indemnisation pour la destruction ou la détériora-
« tion de biens meubles neutres causée uniquement par
« l'emploi qui en aura été fait dans un but de guerre
« sera réglée également d'après les principes établis
« aux articles 70 et 71 ».

396. — Ce projet motiva dès le début, et aussi pendant les débats de la sous-commission, du comité d'examen et de la commission même, divers amendements. On peut les classer en trois groupes. Les uns modifiaient la rédaction primitive soit par des changements de fond, soit par des modifications apportées à quelque règle de détail expressément ou tacitement incluse dans le projet : nous en examinerons quelques-uns à mesure que nous exposerons et apprécierons les problèmes que ce projet comporte.

Le second groupe se préoccupe de prévoir et réglementer des questions totalement omises par la proposition allemande. La principale manifestation de ce genre doit être cherchée dans les propositions du Luxembourg et de la Serbie sur les chemins de fer neutres.

Mais le point le plus important de cette classification correspond à un amendement, présenté par les délégués français alors que les débats étaient déjà fort avancés. Il répondait à un critérium entièrement différent de celui qu'avaient adopté les Allemants, en ce qui concerne la propriété des neutres. Selon son article essentiel, la dite propriété devait être traitée par chaque belligérant : 1° sur son territoire même, comme la propriété privée des nationaux, et 2° en territoire ennemi, comme la propriété privée des ressortissants de l'État ennemi.

397. — Le projet allemand forma nécessairement la base de toutes les discussions, et, par suite, il est naturel que nous le suivions en poursuivant l'étude des divers problèmes auxquels il donna naissance.

Il comprenait, en résumé, trois ordres de questions : la définition de la personne neutre et des cas dans lesquels cette condition se perd; les services personnels que l'on peut demander à un neutre en temps de guerre; enfin la condition de sa propriété en territoire belligérant ou occupé.

En ce qui concerne la conception de la personne neutre, M. Beernaert sollicita et obtint du comité de rédaction que l'on supprimât le mot : « personnes », pour conserver seulement le mot : « neutres », dénomination plus adéquate dans la langue française. Il en est différemment en espagnol, où cette expression peut engendrer des confusions entre les États et les individus qu'elle désigne parfois indistinctement. De même sur la proposition de M. Beernaert, en vertu de certaines indications et de certains doutes émis par M. Hagerup, on substitua à l'expression « naturels » ou « ressortissants » du projet

primitif, celle de « nationaux », plus correcte et plus spécifique.

A la suite d'un amendement suisse, accepté par le baron Marschall, la notion selon laquelle la qualité de personne neutre pourrait se perdre, fut abandonnée pour celle-ci, que le neutre ne pourrait se prévaloir de sa neutralité en certains cas. A part cela la rédaction employée par le projet allemand dans l'article 62 fut conservée. Toutefois, sur l'initiative des délégués suisses, on y ajouta un paragraphe s'inspirant de cette idée que les neutres ne commettent pas un délit spécial de violation de la neutralité. Dans ce même paragraphe additionnel, il est spécifié que l'État belligérant ne peut traiter les neutres qui manquent aux devoirs que leur caractère leur impose, plus rigoureusement que l'on ne traiterait en pareil cas un national du belligérant adverse.

Sur la demande de M. Hudicourt, délégué de Haïti, on déclara expressément que les manifestations de sympathie de la presse ne doivent pas être rangées parmi les actes hostiles à l'une des parties belligérantes. Le droit international coutumier l'atteste, et ainsi doit s'entendre l'article 62 ci-dessus transcrit. Les opinions parlées ou écrites ne peuvent être légalement rangées dans la catégorie des actes.

A l'article 63 que nous avons reproduit, on ajouta la prohibition des approvisionnements et des emprunts lorsque le pourvoyeur ou le prêteur habite le territoire ennemi ou occupé. Par suite on ne considère pas comme actes partiaux en faveur de l'une des parties belligérantes et empêchant le neutre de pouvoir se prévaloir de sa neutralité, les approvisionnements ou emprunts en faveur d'un belligérant, à moins que le pourvoyeur ou prêteur n'habite sur le territoire même de ce dernier ou sur celui qu'il occupe, et que les provisions ne soient originaires de ces mêmes territoires. Disparaît en retour de la formule nouvelle l'interdiction que les

sommes prêtées proviennent de lieux ennemis ou occupés.

Avec ces variantes relativement simples, le chapitre premier de la proposition allemande fut accepté sans difficulté.

398. — Il n'en fut pas de même du chapitre second. Son idée fondamentale c'était que les individus neutres doivent s'abstenir de fournir leurs services aux belligérants, et dans ce but on défendait aux belligérants d'accepter ces services, même si les intéressés y consentaient, et l'on ordonnait aux Puissances neutres d'empêcher leurs sujets ou citoyens de les rendre.

La délégation de France protesta immédiatement contre cette doctrine par la voix autorisée de MM. Bourgeois et Renault. Ils alléguèrent avec raison qu'il n'était pas certain que le belligérant dût s'abstenir de recourir aux services des neutres, si précieux dans un certain nombre de cas, dont plusieurs sont d'ailleurs célèbres, ni que l'État neutre pût s'engager à les prohiber, et à excéder ainsi de beaucoup les devoirs que l'impartialité lui impose en cas de guerre en convertissant en obligations actives le devoir passif de non-intervention auquel se réduit sa mission. Ce point de vue fut vivement soutenu par les délégations anglaise et suisse, entre autres, et la délégation allemande finit par abandonner cette innovation et par accepter en l'espèce le droit coutumier en vigueur.

Mais en quoi consiste ce droit? Le distingué rapporteur du projet, le colonel Borel, qui fit tous les efforts possibles pour obtenir un résultat satisfaisant, proposa au comité de rédaction, avec l'assentiment de ses membres, la formule suivante : « Les parties belligérantes ne pourront requérir de neutres des services ayant trait directement à la guerre. Sont exceptés les services sanitaires ou de police sanitaire impérieusement commandés par les circonstances. Ces services seront autant que possible payés au comptant; sinon ils seront consta-

tés par des reçus, dont le paiement sera réglé le plus tôt possible ».

Avec cette formule disparaissait la distinction entre les services de guerre et ceux qui n'ont pas ce caractère, distinction rendue absolument inutile par la suppression consentie par les délégués allemands de la prohibition radicale qui visait les premiers. On omettait également l'exception relative aux services religieux ou ecclésiastiques que comprenait la proposition allemande, et à ceux d'ordre intérieur que visait un amendement austro-hongrois, étant donné que leur nature n'autorisait pas à les comprendre parmi ceux qui ont trait directement à la guerre. Quant à l'exception des services sanitaires ou de police sanitaire, on exigeait que les circonstances le demandassent impérieusement. La prescription était si justifiée et s'accommodait si bien, en ce qui concerne la règle générale, à la pratique de toutes les nations, qu'elle ne pouvait en elle-même amener aucune difficulté ni complication.

Cependant il était nécessaire d'établir des limites précises à sa portée générale, et parmi ces limitations il faut se référer expressément au cas d'engagement volontaire de la part du neutre. Immédiatement se présente à l'esprit la soumission au service militaire des étrangers domiciliés dans certains pays et qui résulte de règles particulières à la législation norvégienne, ou de conditions très spéciales propres aux colonies hollandaises ou britanniques. Les délégués belges crurent également que le principe ne devait pas être applicable aux étrangers sans patrie dépourvus de tout lien de nationalité, ou à ceux qui ne justifieraient pas avoir accompli les obligations que leur impose la loi du recrutement dans leur propre pays.

Si la première de ces exceptions paraît juste, il n'en est pas de même des autres. Dire que les étrangers peuvent être soumis au service militaire en vertu de la lé-

gislation du pays, cela équivaut à laisser les sujets ou citoyens d'un État livrés à l'arbitraire législatif du lieu où ils résident, en renonçant de fait à la défense et à la protection des nationaux hors du territoire, ce qui est une des plus grandes et des plus légitimes fonctions de l'État moderne.

La disposition a également le sérieux inconvénient de se référer en apparence aux cas de double nationalité, en résolvant la difficulté à l'avantage du pays dans le territoire duquel se trouve l'intéressé. La solution internationale de la question comporte une série de problèmes très graves, qui n'affectent qu'en partie le droit des gens et qui touchent à la souveraineté nationale.

Faire de l'heimathlosat un moyen d'accroître les forces militaires d'un Gouvernement, et lui imposer comme sanction par l'organe de la Conférence de la paix l'obligation de contribuer à la guerre, ce peut être tout au plus une nécessité pour certaines nations d'Europe qui ne veulent pas essaimer et peupler les autres États du monde. Il en est de même de l'espèce d'assurance contre l'immigration pour éviter le service militaire, qui veut que tout pays assujettisse au service militaire l'étranger qui ne prouve pas l'avoir accompli dans sa patrie. Il n'y a donc pas à s'étonner que ces propositions aient fait faillite, aussi bien lorsqu'elles furent présentées à la sous-commission, que lorsqu'elles furent reproduites, à la dernière heure, comme formules transactionnelles.

Quant à l'exception relative à la législation de l'État, elle eut un sort des plus accidentés et des plus curieux. Soumise au comité par le rapporteur, elle y fut repoussée par un vote de la majorité. Présentée de nouveau à la commission par les délégués anglais, lorsque le rapport du comité y fut présenté, elle fut approuvée par douze voix contre neuf et treize abstentions. L'article qui fait suite à celui que nous avons cité fut en conséquence ré-

digé de la façon suivante : « La disposition de l'article 64, « alinéa 1er, n'est pas applicable aux personnes apparte- « nant à l'armée d'un État, par le fait d'un engagement « volontaire. Elle n'est pas applicable non plus aux per- « sonnes appartenant à l'armée d'un État belligérant, en « vertu de la législation de cet État ». Lorsque cet article fut lu dans la séance plénière que tint la Conférence le 7 septembre 1907, les délégations, d'Italie, de Grèce, de France, de Russie, de Suède, de Suisse, de Cuba, de Serbie, d'Autriche-Hongrie, du Brésil, du Monténégro, de Perse, se levèrent successivement pour formuler des réserves sur son paragraphe second.

Le résultat de ces réserves nombreuses fut le renvoi du projet entier à la commission qui l'avait formulé, et qui, s'étant réunie de nouveau deux jours après, se mit d'accord par trente-deux voix contre sept abstentions pour supprimer ces articles, en même temps que certains autres dont nous parlerons plus tard. Ainsi, le problème relatif aux services personnels que l'on peut exiger des individus neutres resta sans solution; mais il ne faut pas perdre de vue que la difficulté naquit à l'occasion d'une des exceptions au principe fondamental sur lequel toutes les puissances s'étaient mises d'accord. Il existe un terrain solide que l'on a volontairement abandonné en présence de l'indétermination de ses limites. Une conférence postérieure, disposant de plus de temps ou plus habile comblera la lacune que celle-ci a laissée.

399. — Beaucoup plus difficiles, parce qu'elles mettaient en présence dans leur ensemble des systèmes irréconciliables, furent les questions soulevées au sujet de la condition de la propriété des individus neutres sur le territoire belligérant ou occupé. Laissant à part ce qui concerne les chemins de fer, la proposition allemande et la résolution du comité se référaient aux contributions de guerre, à l'usage, à la destruction et détérioration des biens immeubles et meubles, leur expropriation;

l'utilisation des navires, la réquisition de leur chargement, et l'indemnisation en tous ces cas. Le principe fondamental du projet de la délégation allemande que nous avons transcrit plus haut, consistait à organiser pour les personnes neutres un régime spécial, tandis que les délégués anglais et français voulaient les assimiler complètement, en ce qui concerne les biens, aux nationaux en territoire belligérant, et aux ennemis en pays occupé. Les Allemands alléguaient que la guerre se faisant de nos jours d'État à État, en distinguant clairement les belligérants des neutres, il fallait, autant que possible empêcher que ces derniers supportassent les charges d'une lutte militaire qui ne les concernait pas. Les adversaires de cette conception soutinrent que les contributions de guerre devaient être imposées *ratione loci* et non pas *ratione personae*, et que la propriété des individus neutres devait supporter les conséquences de la guerre en compensation des avantages que l'étranger était venu chercher sur le territoire belligérant, et comme un juste équivalent de la protection économique qui lui était donnée pendant la paix.

La Conférence plénière ne parvint pas à trancher le cas, car sauf en ce qui concerne les navires, les autres dispositions qui avaient été adoptées, et, en quelque façon complétées par le comité, furent supprimées par la commission le 4 septembre 1907, par treize voix contre onze et dix abstentions. Quant à la marine marchande neutre, le comité avait élaboré un article qui modifiait le projet allemand de la façon suivante :

« Les bateaux neutres et leur chargement peuvent être « expropriés ou utilisés par une Partie belligérante, s'ils « servent à la navigation fluviale dans son territoire ou « dans le territoire ennemi. Sont exceptés les bateaux fai- « sant régulièrement un service maritime.

« En cas d'expropriation, l'indemnité équivaudra à la « valeur intégrale du bateau ou du chargement, majorée

« de dix pour cent. Ces indemnités seront payées au « comptant et en espèces ».

Il est inutile de s'arrêter sur les discussions auxquelles cet article donna lieu dans la sous-commission et le comité, quoique ces dernières surtout, dont aucun acte ne fut dressé, aient été très intéressantes. La disposition fut d'abord acceptée par la commission sans aucun vote, mais avec les réserves explicites de l'Angleterre, du Japon, de la Russie, de la France, de l'Autriche, de la Turquie et de la Chine. Dans la séance de la Conférence dont nous avons déjà parlé, le 7 septembre 1907, elle fut renvoyée à la commission qui la supprima deux jours plus tard, en même temps que les articles relatifs aux services de guerre qui peuvent être exigés des neutres.

400. — On se rappelle que l'article 70 de la proposition allemande autorisait les belligérants à exproprier ou à utiliser dans un but de guerre, moyennant un paiement effectif, tous les biens meubles des neutres situés dans le pays. Les difficultés nées pendant la guerre franco-prussienne à l'occasion du matériel de chemins de fer étrangers, porta la délégation du Luxembourg à proposer l'adjonction à cet article d'un nouveau paragraphe ainsi conçu : « Cette autorisation ne s'étend pas aux moyens de transport publics provenant d'États neutres, appartenant à ces États ou à des concessionnaires et reconnaissables comme tels ».

Comme une règle aussi absolue n'avait pas beaucoup de chances de succès, la délégation luxembourgeoise présenta une nouvelle proposition ainsi rédigée :

« Le maintien des rapports pacifiques et notamment « des relations commerciales et industrielles existant « entre les habitants des États belligérants et les États « neutres mérite de la part des autorités civiles et mili« taires une protection particulière.

« Lors de l'ouverture des hostilités les belligérants « accorderont un délai suffisant pour que le matériel de

« transport appartenant à des États neutres ou à leurs
« concessionnaires puisse être ramené dans le pays
« d'origine.

« Les réquisitions de matériel de transport apparte-
« nant à des États neutres ou à leurs concessionnaires
« n'auront lieu qu'en cas d'impérieuse nécessité.

« La quantité du matériel à réquisitionner, ainsi que
« son emploi, seront réduits au minimum. Ce matériel
« sera retourné à bref délai dans son pays d'origine.

« Toutes les fois que du matériel de transport public
« appartenant à un État neutre ou à ses concession-
« naires sera réquisitionné par un État belligérant, le
« matériel de ce dernier ou de ses concessionnaires se
« trouvant sur territoire neutre, pourra y être égale-
« ment retenu en due compensation ».

La délégation de Serbie crut nécessaire de demander que le droit de l'État neutre de retenir le matériel de transport des belligérants s'exerçât vis-à-vis de tous en même temps et dans une même mesure.

Ces propositions donnèrent lieu à un intéressant débat dans la sous-commission et dans le comité et furent défendues dans plusieurs discours par le délégué du Luxembourg, M. Eyschen, avec un grand luxe de raisons. L'idée de créer pour le matériel roulant des neutres une sorte de délai de faveur semblable à celui dont jouissent les navires que la guerre surprend dans un port de l'adversaire, ne rencontra aucun accueil. Le cas n'est pas identique, et les impérieuses nécessités militaires de la mobilisation ne peuvent se concilier en pratique avec un semblable principe.

Au contraire on reconnut la justice évidente du reste de la proposition ci-dessus, et le délégué allemand, général de Gundell, présenta au comité de rédaction et d'examen, dans la séance du 21 août 1907, un projet d'article qui peut servir de noyau à celui que l'on adopta définitivement, et qui admet le principe de l'indemni-

sation pour l'usage du matériel neutre, que la proposition luxembourgeoise ne mentionnait pas. Cet article, rédigé par le comité dans la forme où nous le reproduirons plus tard, passa sans aucun débat et avec l'approbation unanime dans les séances de la seconde commission et de la Conférence plénière auxquelles il fut soumis.

401. — De tous les projets et amendements sur la condition des individus neutres en territoire belligérant ou occupé, quatre règles seulement, ainsi qu'on l'a vu, subsistèrent. Trois se réfèrent à la définition de la personne neutre, et à la perte des avantages que cette situation comporte ; le quatrième, au matériel roulant des neutres, comme un complément à l'article 54 du Règlement de 1899 sur les lois et coutumes de la guerre terrestre. En outre la commission soumit à la Conférence deux résolutions applicables au même sujet.

Voir le texte définitif des quatre articles adoptés :

« 1° Sont considérés comme neutres les nationaux « d'un État qui ne prend pas part à la guerre.

« 2° Un neutre ne peut plus se prévaloir de sa neutra- « lité :

« *a*) s'il commet des actes hostiles contre une Partie « belligérante ;

« *b*) s'il commet des actes en faveur d'une Partie belli- « gérante, notamment s'il prend volontairement du ser- « vice dans les rangs de la force armée de l'une des Par- « ties.

« En pareil cas, le neutre ne sera pas traité plus rigou- « reusement par l'État belligérant contre lequel il s'est « départi de la neutralité, que ne pourrait l'être, à raison « du même fait, un ressortissant de l'autre État belligé- « rant.

« 3° Ne seront pas considérés comme actes commis en « faveur d'une des parties belligérantes, dans le sens de « l'article II, lettre *b* :

« *a*) les fournitures faites ou les emprunts consentis à

« l'une des Parties belligérantes, pourvu que le fournis-
« seur ou le prêteur n'habite ni le territoire de l'autre
« Partie, ni le territoire occupé par elle, et que les four-
« nitures ne proviennent pas de l'un de ces territoires ;

« *b*) les services rendus en matière de police ou d'ad-
« ministration civile.

« 4° Le matériel de chemins de fer appartenant à des
« États neutres ou à des sociétés ou personnes privées,
« et reconnaissable comme tel, ne pourra être réquisi-
« tionné et utilisé par un belligérant que dans le cas et la
« mesure où l'exige une impérieuse nécessité. Il sera
« renvoyé aussitôt que possible dans son pays d'origine.

« L'État neutre pourra de même, en cas de nécessité,
« retenir et utiliser, jusqu'à due concurrence, le matériel
« de l'État belligérant qui se trouve sur son territoire.

« Une indemnité sera payée, de part et d'autre, en
« proportion du matériel utilisé et de la durée de l'utili-
« sation. »

402. — L'une des résolutions ou vœux dont nous avons parlé se borne à reproduire le premier paragraphe de la proposition luxembourgeoise ci-dessus transcrite. L'autre, émanant également de l'initiative de M. Eyschen, est ainsi conçue : « La Conférence exprime le
« vœu que les hautes Puissances veuillent bien chercher
« à établir, par des accords entre elles, des prescrip-
« tions contractuelles uniformes déterminant, quant aux
« charges militaires, les rapports de chaque État avec
« les étrangers établis sur son territoire ».

403. — Les quatre articles et les deux résolutions dont il a été fait mention, furent approuvés par la Conférence en séance plénière, le 21 septembre 1907. On ne procéda pas à un vote spécial qui fut jugé inutile, étant donnée l'unanimité des opinions, mais la délégation argentine fit constater son abstention quant à l'article 4 qui concerne le matériel des chemins de fer.

404. — Les résultats obtenus par la Conférence en ce

qui touche la condition des personnes neutres sur le territoire des belligérants, ont été, comme on le voit, bien minimes. Les questions importantes sont restées indécises et il fut nécessaire de les retrancher pour obtenir un accord général. Les articles votés n'ont pas grande importance ni grande valeur, au point de vue d'une codification complète, bien qu'ils éclairent certaines difficultés, et constituent en droit écrit des dispositions coutumières.

L'article sur les chemins de fer, seul sauvé du chapitre relatif à la propriété étrangère, est utile pour les nations ayant des frontières terrestres, et il consacre des idées justes, en établissant une équivalence entre les nécessités de la guerre et les intérêts et droits des neutres. Son acceptation, aussi bien que son maintien définitif furent pour la délégation du Luxembourg un succès notoire. Il n'est pas inutile d'observer en tenant compte de la rédaction dernière, qu'il ne se rapporte qu'au matériel de locomotion ou de transport provenant d'États neutres ou de compagnies ou particuliers exploitant des lignes construites en pays neutres. Il n'a d'autre but que de faciliter le retour, la compensation et l'indemnisation pour l'usage des wagons et locomotives d'un pays qui entrent accidentellement dans un autre en raison des nécessités du trafic.

En tout état de cause, ce bref ensemble de principes, incorporés à d'autres d'une nature différente dans les accords définitifs, portera témoignage, non pas tant des irréductibles divergences contre lesquelles échoua sur ce point la bonne volonté de la Conférence, que de la nécessité de les compléter et de les développer par une nouvelle et plus fructueuse étude.

CHAPITRE XXIV

LA CONTREBANDE DE GUERRE

405. — Le programme russe pour la seconde Conférence de la Paix, comprenait dans son article 3 la question de la contrebande parmi les droits et les devoirs des neutres dans les guerres maritimes. Le problème touche à la propriété privée sur mer, mais se rapporte aux neutres et non aux belligérants. C'est pourquoi dans le plan méthodique que nous suivons, nous lui consacrons un chapitre spécial. Il le mérite d'ailleurs aussi à cause de son extraordinaire importance dans les relations internationales, aussi bien au point de vue pratique de la vie marchande, qu'au point de vue théorique des controverses scientifiques.

406. — La quatrième commission à qui ce sujet était dévolu selon la répartition adoptée par la Conférence, se trouva en face de cinq propositions différentes. La plus simple et la plus radicale de toutes, qui fut aussi la première chronologiquement, est due aux délégués anglais, et elle est ainsi rédigée :

« Afin de diminuer les difficultés que rencontre en
« cas de guerre le commerce des neutres, le Gouverne-
« ment de Sa Majesté britannique est prêt à abandon-
« ner le principe de la contrebande en cas de guerre

« entre les Puissances qui signeraient une convention « à ces fins. Le droit de visite ne serait exercé que pour « constater le caractère neutre du bâtiment de com« merce ».

Les quatre autres propositions émanaient, en les rangeant dans l'ordre de leur plus ou moins grand radicalisme, des délégations brésilienne, française, allemande et nord-américaine. Tandis que la première supprimait franchement la contrebande relative et la contrebande accidentelle et n'admettait que le séquestre de certains articles, avec indemnité, la seconde, outre une énumération détaillée de la contrebande absolue, admettait la publication de listes de contrebande relative.

Les Allemands, de leur côté, acceptaient pleinement les deux espèces de contrebande et énonçaient des propositions légèrement restrictives sur l'infection du navire par la marchandise et les transports de personnes. Quant aux États-Unis de l'Amérique du Nord, ils préféraient substituer aux énumérations concrètes deux règles générales sur les deux espèces de contrebande, afin que dans chaque guerre les Gouvernements publiassent des listes détaillés des articles et prescriptions correspondantes à chacune des deux catégories.

Laissons pour plus tard l'examen de ces quatre propositions sur la réglementation de la matière et le sort qu'elles ont eu, et occupons-nous d'abord des débats dont le projet anglais fut l'occasion.

407. — Bien qu'il eût la forme d'une déclaration, comme on le voit à simple lecture, ce projet fut discuté et voté comme s'il s'agissait d'une véritable motion. Mais pour se rendre compte des diverses attitudes assumées et comprendre certains des arguments par lesquels on les motiva, il importe de se souvenir de la proposition présentée par les mêmes délégués anglais relativement aux navires auxiliaires, et que nous avons rapportée dans le chapitre quatorze.

Ils avaient prétendu comprendre sous cette dénomination de navires auxiliaires tout navire marchand, soit belligérant, soit neutre, qui serait employé au transport de marins, munitions de guerre, combustibles, vivres, eau, et toute espèce de munitions navales que ce soit, ou qui serait destiné à accomplir des réparations, ou chargé de porter des dépêches ou de transmettre des informations, si ledit navire était obligé de se soumettre aux ordres de marche que lui communiquerait directement ou indirectement la flotte belligérante. Ils rangeaient aussi sous ce nom, les navires destinés au transport de troupes militaires.

Le lien entre les deux questions donna beaucoup de latitude aux membres de la Conférence et servit même, comme nous le verrons bientôt, à déguiser le refus de supprimer la contrebande de guerre.

408. — L'illustre délégué anglais, Lord Reay, un des membres des plus distingués et l'ex-président de l'Institut de droit international, défendit dans un discours très remarquable la proposition relative à la contrebande, sans avoir recours à aucun artifice oratoire et avec une argumentation si solide et si serrée qu'il vaux mieux le reproduire que le résumer. C'est ce que nous ferons immédiatement :

« L'usage établi par le droit international quant à la « contrebande de guerre, part du principe qu'un belli- « gérant a le droit d'empêcher que son adversaire ne « reçoive d'un neutre les moyens indispensables pour « faire la guerre. Au commencement, lorsque le règle- « ment à cet égard prit une forme tant soit peu défini- « tive, il était possible à un belligérant de priver l'en- « nemi de ces secours sans pour cela, infliger un tort « déraisonnable au commerce neutre. Mais les conditions « du monde ont changé depuis ces temps et les belligé- « rants ont été ainsi conduits peu à peu, pour atteindre « leur but, à forcer le sens des règlements et à en éten-

« dre la portée au mépris des intérêts des neutres. Ce- « pendant, en dépit de ces agissements, les règlements « restent impuissants à accomplir leur but et ne réussis- « sent qu'à infliger de grands torts au commerce des « neutres. Ainsi il est indiscutable que dans les guerres « récentes, il n'a jamais été possible à un belligérant « de priver son adversaire des munitions dont celui-ci « avait besoin.

« Cela étant, il est clair que le seul moyen d'empêcher « le commerce de contrebande est d'édicter des dispo- « sitions si sévères que la Déclaration de Paris, qui fut « faite dans l'intérêt des neutres, ne serait plus qu'un « vain mot.

« Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi, au « commencement, on pouvait se contenter d'un règle- « ment peu compliqué. Il suffit de se rappeler les condi- « tions du commerce mondial à cette époque. Les navi- « res d'alors n'avaient qu'un faible tonnage; la cargai- « son tout entière était consignée au même endroit et « était déchargée dans un seul port : ainsi les navires « ne touchaient pas à plusieurs ports au cours du même « voyage pour y décharger une partie de leur cargaison « et celle-ci n'était pas destinée à être réexpédiée à « l'intérieur après avoir été déchargée au port du consi- « gnataire. De plus, les articles dont pouvait avoir be- « soin une armée ou une flotte étaient peu nombreux. « Il s'ensuit qu'il était assez facile d'exercer le droit de « visite, puisque d'un côté la destination du navire suf- « fisait pour indiquer la présence d'articles de contre- « bande conditionnelle et que, de l'autre côté, un navire « ne portait jamais des articles de contrebande absolue, « sauf à destination d'un belligérant.

« Les conditions actuelles sont toutes autres : l'exten- « sion énorme du transport par terre grâce aux chemins « de fer, les progrès des sciences qui, en multipliant les « engins de la guerre sur terre et sur mer, ont aug-

« menté dans la même mesure le nombre des articles « indispensables aux opérations d'une flotte ou d'une « armée ; le grand accroissement des dimensions du « navire de commerce moderne ; autant de raisons qui « font que les vieux règlements ne répondent plus du « tout au but proposé qui est d'empêcher les neutres « de faire le commerce de contrebande. C'est ainsi que « le belligérant a été conduit à essayer d'adapter les rè- « gles d'autrefois aux conditions modernes et n'a en réa- « lité réussi qu'à créer un ordre de choses qui entrave « outre mesure le commerce des neutres sans donner « au belligérant un avantage égal au tort commis.

« Les chemins de fer permettent actuellement à toute « puissance d'importer par terre les articles de contre- « bande dont elle aurait besoin ; les puissances insulaires « n'ont pas sous ce rapport, tout à fait les mêmes avan- « tages : cependant pour elles aussi les chemins de fer « remplissent un rôle analogue puisqu'il est possible de « décharger dans un port purement commercial les ap- « provisionnements dont aurait besoin un arsenal situé « à des centaines de milles de ce port.

« Depuis longtemps, par conséquent, la destination « pure et simple de la cargaison ne fournit plus une « preuve irrécusable du caractère des articles de contre- « bande conditionnelle ; on y a donc substitué l'idée de « « l'usage éventuel » auquel serait destinée la cargai- « son. Or, pour démontrer qu'une cargaison, consignée « à un certain port, est destinée à un emploi ultérieur, « il faut des preuves, très difficiles à obtenir, surtout « pour le capteur du navire. On a donc été conduit à éta- « blir que c'est au propriétaire du navire à prouver la « destination innocente de la cargaison, et, quand il ne « peut le faire, la cour des prises conclut à la culpabi- « lité. Comme il devient de plus en plus difficile, grâce « aux complications croissantes du commerce moderne, « pour l'expéditeur ou le consignataire d'une cargaison,

« de savoir exactement, et surtout de prouver, l'inten-
« tion originelle qui a dicté l'envoi, il est clair que le rè-
« glement moderne ne tend pas à faciliter le commerce
« des neutres.

« C'est encore au progrès des moyens de transport
« que nous devons le développement moderne de la doc-
« trine du voyage ou transport continu. Le belligérant a
« tout naturellement refusé de permettre qu'un neutre
« échappe aux pénalités édictées pour la contrebande en
« se servant du simple expédient qui consiste à consi-
« gner à un port neutre une cargaison destinée à être
« importée ultérieurement par terre ou par mer dans le
« territoire de l'ennemi. L'institut de droit international
« a admis que cette attitude de la part du belligérant était
« juste et raisonnable ; il importe néanmoins de faire re-
« marquer que nous nous trouvons encore en présence
« d'un principe qui a pour résultat de restreindre indû-
« ment la liberté d'action du neutre dans l'espoir de met-
« tre fin au commerce prohibé.

« L'existence de la doctrine du voyage continu, Mes-
« sieurs, dépend uniquement de l'état de contrebande.
« Ainsi en abolissant l'une, vous abolissez nécessaire-
« ment l'autre, mais si vous ne touchez pas au prin-
« cipe de la contrebande, il faudra également laisser
« subsister la théorie qui en est le résultat logique, et à
« laquelle on ne peut, par conséquent, imposer des li-
« mites.

« D'abord, on ne s'est attaché qu'à la question de sa-
« voir si la cargaison devait faire un voyage ultérieur
« sur mer, tel le cas du *Springbok* ; puis on a appliqué
« la théorie à un voyage qui aurait lieu sur terre, comme
« le prouve le jugement rendu dans l'affaire du *Doel-
« wijk*. Le tribunal italien déclara en effet que « c'est à la
« destination du chargement plutôt qu'à celle du navire
« qu'il faut s'attacher pour déterminer si les objets qu'il
« transporte sont ou non à considérer comme contre-

« bandé de guerre, et de même que les armes destinées « à un des belligérants ne cesseraient pas d'être dirigées « sur l'ennemi par cela seul qu'à raison de quelque cir- « constance particulière, elles auraient dû en chemin « être transbordées sur un autre navire neutre, de « même, elles ne cessent pas d'être dirigées vers l'en- « nemi par cela seul qu'une partie de la route pour at- « teindre le belligérant ne peut se faire par mer, mais « doit nécessairement se faire par terre et avec des véhi- « cules terrestres ».

« La logique de ce considérant semble indiscutable. Si « le port de contrebande est un délit que peut punir un « belligérant il n'y a pas moyen de refuser à celui-ci le « droit de saisir et de confisquer les articles de contre- « bande, dès que le fait matériel et l'intention auront été « constatés. Mais en admettant la justice de l'idée non « seulement de la contrebande absolue mais aussi de la « contrebande conditionnelle et du voyage continu, on « arrive forcément à reconnaître un état de choses qui « peut conduire à une interruption constante des rela- « tions commerciales entre les nations neutres situées « dans le voisinage du territoire d'un des belligérants « puisque les objets rentrant dans les deux catégories « ci-dessus peuvent toujours être destinés à l'usage du « belligérant et qu'un tribunal de prises pourra tou- « jours baser ses arrêts sur les décisions que je viens de « citer.

« Comme il a déjà été dit plus haut, Messieurs, les « découvertes de la science moderne ont beaucoup aug- « menté le nombre des articles qui sont indispensables « aux mouvements et aux opérations des forces navales « et militaires : ces articles, tels les traverses pour les « chemins de fer ou les fils télégraphiques, peuvent pour « la plupart être utilisés dans un but pacifique autant « que militaire et c'est ainsi que les belligérants ont été « conduits à ajouter à la liste des articles de contrebande

« un grand nombre d'objets, qui sont également néces-
« saires aux besoins de l'industrie pacifique et à empê-
« cher le neutre de cette façon de se livrer à un com-
« merce parfaitement innocent.

« Il y a encore une autre phase de la question de
« contrebande sur laquelle je désire appeler votre atten-
« tion. L'usage établi permet actuellement à un belligé-
« rant de déclarer, au commencement de la guerre,
« quels sont les articles qu'il a l'intention de traiter
« comme étant de contrebande et d'en ajouter d'autres à
« la liste au cours des hostilités.

« Il est évidemment de l'intérêt du belligérant de dres-
« ser une liste aussi complète que possible et il l'a sou-
« vent fait dans des termes si vagues que les intérêts du
« commerçant neutre ont été lésés au delà de ce qui est
« raisonnable. Il est vrai que le belligérant peut être
« sommé de s'expliquer sur la portée exacte d'un des
« termes de sa liste, mais il convient de faire remarquer
« qu'à moins d'un amendement formel, la cour des pri-
« ses n'est pas tenue d'accepter l'explication et de donner
« au texte de la proclamation une interprétation qui y
« serait conforme.

« Je prévois que l'on nous dira que les difficultés ne se
« font sentir qu'à l'égard des articles pouvant être em-
« ployés également à des objets militaires ou pacifiques
« et que la vraie solution du problème consiste à abolir
« la contrebande conditionnelle comme l'a déjà proposé
« l'institut de droit international, ce qui ne laisserait
« subsister que la contrebande absolue et le droit du bel-
« ligérant de saisir moyennant remboursement, les ob-
« jets qui pourraient lui être nuisibles. Une telle solution
« constituerait évidemment un progrès sensible dans le
« sens voulu, mais mon Gouvernement ne saurait ad-
« mettre qu'elle mettrait fin aux difficultés que nous res-
« sentons actuellement, et cela pour les raisons que je
« vais avoir l'honneur de vous exposer.

« En effet lorsqu'on aborde la question de la contre-
« bande absolue on voit que grâce à ses dimensions
« énormes, les armes et munitions embarquées sur un
« navire de commerce moderne ne forment en général
« qu'une partie plus ou moins grande de la cargaison;
« de plus, les articles de contrebande ont pu être char-
« gés à bord sous une fausse désignation et peuvent par
« conséquent ne pas paraître sur le connaissement du
« navire; le capitaine peut lui-même ignorer leur pré-
« sence à bord. Dans ces conditions et vu la grandeur du
« navire, il est impossible aux officiers d'un navire de
« guerre belligérant d'exercer le droit de visite en mer
« d'une manière à la fois minutieuse et effective.

« Le belligérant est ainsi souvent amené à saisir un
« bâtiment de commerce porteur d'une cargaison mixte
« sur les informations qu'il aura reçues de ses agents
« secrets au port de départ, et même si ces dernières
« étaient correctes, — et je n'ai pas besoin de vous dire
« que souvent elles ne le sont pas, — la quantité de con-
« trebande est souvent infime à proportion du reste de
« la cargaison. La saisie et détention du navire, ainsi que
« de la cargaison innocente infligent dans ce cas au neu-
« tre un tort qui n'est pas comparable à l'avantage qu'en
« recueille le belligérant et donnent lieu à des demandes
« d'indemnités formidables.

« A ces demandes le capteur ne peut opposer qu'une
« seule réponse qui est que, dans tous les cas où une
« cour des prises aurait déclaré que la saisie était justi-
« fiée, les propriétaires du navire et de la cargaison in-
« nocente doivent supporter les pertes occasionnées de
« ce fait. L'État capteur est donc tout naturellement con-
« duit à essayer d'obtenir par tous les moyens possibles
« une décision dans ce sens de la cour des prises, qui lui
« permettra d'opposer un refus aux demandes d'indem-
« nité présentées par le Gouvernement du neutre.

« Il n'est pas douteux qu'un belligérant qui applique-

« rait rigoureusement les règlements et qui, se basant « sur les droits qu'il possède, saisirait tout navire conte- « nant une cargaison mixte parmi laquelle auraient pu « peut-être se glisser quelques articles de contrebande, « porterait un tel préjudice au commerce neutre qu'un « des États lésés pourrait bien être amené à prendre les « armes pour défendre les intérêts commerciaux de ses « sujets. Or aucun État ne peut courir un tel risque vis- « à-vis d'un État puissant : et il arrivera de deux choses « l'une : ou le belligérant cessera de réprimer avec vi- « gueur le commerce de contrebande, et n'agira que « d'une façon intermittente, ou son attitude sera plus ou « moins sévère suivant la puissance à laquelle il aura « affaire. S'il adopte le premier expédient il ne réussira « qu'à embrouiller les choses — si par contre il se rallie « à la deuxième manière de voir, il agira d'une façon ma- « nifestement injuste.

« Il convient de ne pas oublier que dès que l'opinion « publique aura été mise en éveil par les captures faites « par un belligérant soit en raison du nombre de vais- « seaux capturés ou de leur importance, — comme il « arriverait s'il s'agissait de paquebots de poste ou de « grands vapeurs transatlantiques — la presse ne man- « quera pas d'attiser le feu et de fomenter les passions « populaires. En présence de l'état de surexcitation publi- « que et de clameur populaire auxquels ces événements « donneraient lieu, il serait bien difficile, voire même « impossible, aux deux États de discuter avec le calme « nécessaire les questions compliquées de droit interna- « tional qu'aurait suscitées l'exercice du droit de capture « par l'État belligérant.

« Une manière de tourner les difficultés, que je viens « d'exposer, serait, selon les uns, de permettre au navire « de commerce neutre de livrer tout de suite au navire « de guerre belligérant la partie de sa cargaison qui « serait suspecte et, cela fait, de continuer son voyage.

« Au point de vue du navire neutre ce système aurait « peut-être des avantages, mais il est peu probable que les « belligérants puissent s'y conformer, même s'ils en « avaient la volonté. En tout cas, les propriétaires des « biens saisis souffriraient de l'adoption de ce système « puisque la cour des prises aurait à se prononcer plus « tard sur la validité de la capture et que, sans avoir pris « connaissance du manifeste du navire et avoir entendu « les dépositions de ses officiers, sa décision ne saurait « avoir aucune valeur.

« Une proposition encore plus remarquable a été avancée « dans ces derniers temps. Certains belligérants ont re- « vendiqué le droit de détruire séance tenante sur le « navire neutre tous les articles que les officiers du na- « vire capteur estimeraient de contrebande. Il n'est pas « besoin d'insister sur l'injustice d'un tel procédé, qui « est d'ailleurs sans précédent. Il suffit de remarquer, en « passant, que toutes les objections énumérées au para- « graphe précédent peuvent, à plus forte raison, être éle- « vées contre l'adoption de ce principe qui, en outre, « empêcherait le belligérant de restituer les objets saisis « à leur propriétaire, au cas où la cour des prises décla- « rerait qu'ils n'étaient pas de contrebande.

« J'ai déjà fait allusion à l'incertitude qui règne quant « aux règles qui pourront être appliquées pour réprimer « la contrebande. Je me permets de revenir à ce sujet et « de vous développer ma pensée à cet égard. En effet, la « pratique des nations a revêtu des formes différentes sur « lesquelles je crois devoir insister. Ainsi nous nous ser- « vons des expressions « contrebande absolue », « con- « trebande relative ou conventionnelle », « contrebande « conditionnelle », « contrebande accidentelle » et chacun « tire de ces définitions ce qu'il lui faut pour arriver à son « but. Il y a là une incertitude qu'il serait bon de tirer au « clair. Il en est de même des pénalités encourues pour « le fait de contrebande. Faut-il confisquer les objets sai-

« sis ou convient-il de substituer à la confiscation un « droit de séquestre et de préemption? Dans quel cas « peut-on admettre non seulement la confiscation des « objets de contrebande: mais aussi du reste de la cargai- « son et du navire? Faut-il imposer des limites à l'exer- « cice du droit de visite à une certaine distance du théâ- « tre de la guerre?

« Un tribunal ou conseil de prises aura-t-il pleine liberté « d'action pour déclarer si les objets capturés sont des « articles de contrebande, ou devra-t-il toujours se con- « former aux dispositions édictées par son Gouvernement « sur ce point?

« Pour mettre fin à ces incertitudes, Messieurs, il fau- « drait codifier la loi de contrebande et insérer dans ce « code non seulement une liste des articles prohibés mais « aussi les pénalités encourues par les neutres se livrant « à ce commerce. C'est là, il me semble, une tâche hercu- « léenne qu'aucun jurisconsulte n'oserait entreprendre « et le seul moyen, à notre avis, de résoudre le problème « est d'abolir l'idée même de la contrebande. Notre Gou- « vernement estime que les bénéfices à retirer d'un règle- « ment universel seraient toujours de beaucoup infé- « rieurs aux torts que celui-ci infligerait au commerce « des neutres. Car le maintien du principe de la contre- « bande implique nécessairement le maintien du « right « of search », du droit de saisie et d'examen par une « cour des prises et, quelque restreinte que soit la liste « des articles de contrebande, cet état des choses ne « manquerait pas de porter atteinte au commerce des « neutres.

« Ce n'est pas dans une assemblée comme la nôtre que « nous pouvons discuter les événements qui se sont pro- « duits au cours des guerres récentes. Toutefois — afin « de prouver que mon Gouvernement n'a proposé ce « changement dans les principes du droit international « qu'après avoir mûrement réfléchi sur le problème, — il

« est utile de rappeler à la Commission que la Grande-
« Bretagne a eu l'occasion d'envisager la question des
« deux points de vue — celui du belligérant et celui du
« neutre — depuis la réunion de la dernière Conférence
« en 1899. Comme belligérant, elle a essayé de réprimer
« le commerce de contrebande entre les neutres et son
« adversaire; comme neutre, elle a été témoin du désar-
« roi de son commerce en Extrême-Orient à la suite des
« efforts que firent les belligérants pour réprimer le tra-
« fic de contrebande auquel se livraient indubitalement
« les neutres. On n'exagère en rien l'importance des inci-
« dents qui ont eu lieu à ce moment-là lorsque l'on dé-
« clare que ce n'est que grâce aux qualités de tact et de
« patience dont firent preuve les gouvernements intéres-
« sés que ces incidents ne furent pas plus graves.

« L'expérience récente, Messieurs, a donc confirmé
« mon Gouvernement dans son opinion. Il demeure fer-
« mement convaincu que, dans l'état actuel du commerce
« mondial et des sciences humaines, l'exercice du droit
« de saisie n'a pour résultat que d'entraver le commerce
« des neutres sans donner aux belligérants des avantages
« compensateurs, et d'amener fatalement l'ingérence de
« ceux-là dans la lutte. C'est donc avec la ferme convic-
« tion que le moment est venu d'écarter les dangers que
« je viens de signaler, que la délégation britannique a
« l'honneur de vous proposer d'abolir la contrebande et
« de rendre au commerce des neutres la liberté dont il a
« besoin. Si la Conférence accepte notre proposition, elle
« aura fait disparaître une cause fréquente de différends
« internationaux et elle aura ainsi contribué à l'œuvre
« de paix et de justice qui est le but de nos travaux ».

409. — Cet important discours. qui fut écouté avec une véritable attention par l'assemblée et qui rendit favorable à la théorie des délégués anglais l'opinion chancelante de certains gouvernements, fut suivi dans la séance même du 24 juillet 1907 où Lord Reay parla, ainsi que dans les

séances suivantes, jusqu'au moment du vote, de plusieurs déclarations importantes en sens contraire ou favorable.

Se prononcèrent expressément pour l'abolition de la contrebande de guerre les huit nations suivantes : République argentine, Autriche-Hongrie, Belgique, Brésil, Norvège, Suède, Suisse et Portugal. Parmi elles il faut mentionner expressément la République argentine dont le savant délégué M. Rodriguez Larreta exposa, entre autres motifs destinés à justifier son vote, la généreuse conviction que les maux de la guerre doivent autant que possible retomber exclusivement sur les belligérants.

La Belgique fit valoir que la proposition discutée constituait en temps de guerre un principe d'égalité pratique entre les États insulaires et continentaux. M. Ruy Barbosa démontra avec sa logique habituelle que la notion de contrebande oblige les nations à augmenter leurs dépenses militaires, et constitue par suite une incitation à la guerre et un obstacle au désarmement. M. Hammarskjold fit observer combien en cette matière les pratiques suivies de nos jours étaient en recul sur celles qui parvinrent à se faire accepter par le droit conventionnel au début du XIXe siècle.

410. — Les champions de la thèse contraire furent dans le débat, l'Allemagne, les États-Unis d'Amérique, la France, la Russie et la Turquie. Le Baron Marschall de Bieberstein se retrancha subtilement derrière la proposition anglaise sur les navires auxiliaires, en affirmant qu'elle établissait en réalité une nouvelle notion de la contrebande, qui rendait plus précaire encore que la notion actuelle le commerce des neutres. « Aujourd'hui, « disait-il, la légitimité d'une prise doit être déterminée « par une procédure juridique, mais si le navire suspect « de conduire des provisions à la flotte ennemie doit « être considéré comme navire de guerre de l'adversaire, « il n'y aura pour le chargement et l'équipage aucun

« moyen légal de défense. » L'Allemagne voulait ainsi conserver le régime de la contrebande, parce qu'elle le considérait comme plus favorable au commerce des neutres que le nouveau système de la délégation anglaise, et quoique Lord Reay se fût levé pour répéter qu'il n'y avait entre les deux propositions aucune connexité et que la Conférence était en droit d'admettre l'une et de repousser l'autre, les délégués allemands ne modifièrent pas leur attitude.

La délégation française, de son côté, attaqua tout à fait à fond le discours de Lord Reay, non sans faire également allusion au péril que susciterait le système des navires auxiliaires en aggravant le régime de la contrebande. Elle affirma que le délégué anglais avait exagéré les difficultés de la pratique actuelle, car à côté de l'hypothèse du croiseur rencontrant un grand navire avec un chargement composite que les officiers même ignorent, on peut envisager le cas du navire uniquement chargé d'objets de contrebande destinés évidemment à l'ennemi, et qui peut être visité sans obstacle et séquestré sans complications. Le droit de visite présente des avantages, dans l'opinion de l'illustre maître, M. Renault, à titre préventif, parce qu'il comporte des risques que les navires marchands hésitent à affronter. Il pourrait être périlleux, soutient-on dans cette opinion, de donner au commerce des neutres des facilités excessives parce que leur trafic devenant plus grand qu'en temps de paix, ils auront un intérêt considérable à la prolongation des hostilités. Et après avoir admirablement présenté la notion actuelle de la contrebande comme une heureuse conciliation historique entre les droits et les devoirs des neutres et ceux des belligérants, le délégué français conclut en soutenant que le plus grand inconvénient de la pratique actuelle c'est son incertitude et qu'on peut l'éviter avec une rédaction suffisamment claire.

411. — Le moment du vote arrivé trente-cinq nations



y prirent part, dont quatre s'abstinrent en attendant une déclaration ultérieure : le Japon, Panama, la Roumanie et la Turquie.

Cinq votèrent contre : l'Allemagne, les États-Unis d'Amérique, la France, le Monténégro et la Russie. Les vingt-six votes favorables furent ceux de l'Argentine, de l'Autriche-Hongrie, de la Belgique, du Brésil, de la Bulgarie, du Chili, de la Chine, de Cuba, du Danemark, de la République Domicaine, de l'Espagne, de la Grande-Bretagne, de la Grèce, de l'Italie, du Mexique, de la Norvège, du Paraguay, des Pays-Bas, du Pérou, de la Perse, du Portugal, du Salvador, de la Serbie, de la Suisse, de la Suède et du Siam.

Étaient absents, au moment du vote, les délégués des autres nations représentées à la Conférence. Il n'est pas inutile de faire remarquer que ce vote se passa dans la sous-commission et que la matière ne put être reprise de nouveau ni dans le comité d'examen, ni dans la commission ou dans la Conférence.

412. — Cependant les délégués anglais imprimèrent, comme annexe aux travaux du comité qui fut formé spécialement pour l'étude de la contrebande, un projet de déclaration qui dans sa partie essentielle est ainsi conçu :

« Les soussignés, plénipotentiaires des Puissances re-
« présentées à la deuxième Conférence internationale
« de la Paix à La Haye;

« Considérant :

« Que l'extension du mouvement commercial et les
« progrès de la science ont eu pour effet de diminuer
« sensiblement la valeur effective des lois et coutumes
« des nations pour la suppression du trafic de contre-
« bande;
« Que toute tentative d'appliquer rigoureusement un

« règlement à cet égard dans les conditions actuelles « du commerce international serait de nature à entra- « ver le commerce des neutres et à infliger à ceux-ci « des pertes matérielles bien au delà des avantages qu'en « recueilleraient les belligérants ;

« Que les saisies de vaisseaux neutres pour le port de « contrebande font naître des difficultés sérieuses entre « neutres et belligérants et peuvent mener à des conflits « graves entre les États en cause ;

« Dûment autorisés à cet effet par leurs Gouverne- « ments :

DÉCLARENT :

« 1. La marchandise appartenant à un ressortissant « d'une Puissance contractante neutre embarquée à « bord d'un navire neutre ou ennemi ne peut pas être « condamnée comme étant de contrebande ;

« 2. Le pavillon d'une Puissance contractante neutre « couvre toute la marchandise à bord ».

Cette tentative de réunion entre les Puissances qui avaient voté en faveur de la suppression de la contrebande, dans le but de parvenir à un accord sur la proposition que nous venons de transcrire, ne donne encore aucun résultat, si l'on en croit les informations de la presse.

413. — Voyons maintenant en détail, et dans l'ordre ci-dessus indiqué, les quatre autres propositions soumises à la Conférence.

Celle du Brésil qui offrait un caractère subsidiaire, car ses auteurs avaient voté en premier lieu la suppression, était rédigée de la façon suivante :

Article premier. — « Sont contrebande de guerre, « lorsque transportés par mer à destination d'un bel- « ligérant ou pour son compte :

« 1) les armes de toute espèce;

« 2) les munitions de guerre et les explosifs;

« 3) le matériel de guerre, sauf les objets dont il « s'agit dans la convention du 29 juillet 1899 pour « l'adaptation à la guerre maritime des principes de la « Convention de Genève, article 1er, et dans celle-ci, « articles 14 à 16;

« 4) les vaisseaux équipés pour la guerre;

« 5) les instruments spéciaux pour la fabrication de « munitions et d'autres articles d'usage exclusif à la « guerre.

Art. 2. — « Dans la catégorie des munitions sont « compris les articles qui, en se mélangeant, deviennent « applicables à la guerre.

Art. 3. — « La destination pour l'ennemi des ar- « ticles d'usage spécial et immédiat à la guerre, définis « dans l'article 1er, se présume, lorsque le transport se « dirige vers un de ses ports, vers ses navires de guerre « ou vers un port neutre, si celui-ci, d'après les preuves « évidentes et de fait incontestable, n'est qu'une étape « choisie pour tromper les belligérants sur la véritable « destination du chargement.

Art. 4. — « Les objets qui ne sont pas faits pour « la guerre et y servent spécialement et immédiatement, « ne sauraient être envisagés comme contrebande par « cela seul qu'il existe à leur égard la possibilité, l'in- « tention ou le fait même de leur destination ou de leur « utilité à l'ennemi.

« Sont abolies donc la contrebande relative et la con- « trebande accidentelle.

Art. 5. — « Néanmoins le belligérant pourra exer- « cer, à son choix, le séquestre ou la préemption sur « les vivres, le charbon, le coton brut et les articles de « vêtement d'homme, destinés soit vers un port ennemi, « soit vers un port neutre, lorsque celui-ci pourrait être « considéré d'après des preuves évidentes et de fait

« incontestable, comme une étape pour une destination « ennemie.

« Dans le premier cas l'État du capteur rendra ulté- « rieurement au propriétaire la cargaison séquestrée, « en l'indemnisant du préjudice. Dans le second il lui « paiera le prix de la marchandise achetée d'après la « valeur de la facture, plus le fret, ainsi que les autres « charges, et 10 0/0 en considération du bénéfice perdu.

Art. 6. — « La faculté admise dans l'article précé- « dent cesse, si le capitaine du navire arrêté s'engage « par écrit, en encourant dans le cas d'infraction toutes « les peines de la contrebande de guerre, à changer la « destination de son bâtiment vers un port qu'on ne « pourrait soupçonner raisonnablement de dissimuler « une destination hostile.

Art. 7. — « En cas de saisies ou de répressions pour « cause de contrebande, non conformes aux règles pré- « cédentes, l'Etat du capteur sera tenu à la restitution « des objets saisis et aux dommages-intérêts.

Art. 8. — « Les mesures pénales pour contrebande « de guerre, c'est-à-dire la capture et la condamnation « par les tribunaux de prises ne s'appliquent pas aux « transports partis avant la déclaration de guerre ».

414. — La proposition des délégués français est ainsi conçue :

Article premier. — « Est de plein droit interdit aux « nationaux neutres par le seul fait de l'existence con- « nue de l'état de guerre, le trafic des objets suivants, « compris sous le nom de contrebande absolue, savoir :

« 1) les armes de toute nature et les pièces détachées « caractérisées;

« 2) les projectiles, gargousses et cartouches de toute « nature et leurs pièces détachées caractérisées;

« 3) les poudres et les explosifs de toute nature;

« 4) les affûts, caissons, avant-trains, fourgons, forges « de campagne et leurs pièces caractérisées;

« 5) les effets d'habillement et d'équipement militaires « caractérisés ;

« 6) les harnachements de toute nature ;

« 7) les animaux de selle, de trait et de bât;

« 8) le matériel de campement et les pièces détachées « caractérisées ;

« 9) le matériel naval militaire ;

« 10) les plaques de blindage ;

« 12) les bâtiments et embarcations de guerre et les « pièces détachées caractérisées ;

« 11) les ballons et les pièces détachées caractérisées ;

« 13) les instruments et appareils spécialement faits « pour la fabrication des munitions de guerre, pour la « fabrication et la réparation des armes et du matériel « terrestre, naval ou aérien.

Art. 2. — « La contrebande absolue est sujette à con- « fiscation.

« Elle peut donner lieu à la confiscation du navire « sur lequel elle est trouvée, si le capitaine a résisté à « la saisie ou s'il est établi que le capitaine ou l'arma- « teur ont connu ou pu connaître la nature du charge- « ment prohibé.

Art. 3. — « Le commerce neutre de tous articles non « compris dans la contrebande absolue est libre avec les « belligérants.

« Toutefois ceux-ci ont la faculté d'en restreindre la « liberté à la condition de faire précéder l'exercice de ce « droit d'une notification, par voie diplomatique, des ar- « ticles qu'ils entendent intercepter.

Art. 4. — « S'il est établi qu'un article spécialement « déclaré contrebande de guerre, conformément à la « disposition précédente a, au moment de la saisie, non « seulement une destination ennemie, mais une destina- « tion réelle aux forces militaires ou navales ou aux « services de l'État ennemi, cet article est sujet à confis- « cation, sinon la saisie n'en peut être effectuée qu'à

« charge d'en rembourser la valeur au propriétaire.

Art. 5. — « Si l'ennemi n'a d'accès à la mer que par « un territoire neutre, le fait que le navire transporteur « est à destination de ce territoire est insuffisant à éta- « blir que le trafic est neutre ».

415. — Voici les termes de la proposition allemande :

Article premier. — « Ne pourront être considérés « comme contrebande de guerre que les objets sui- « vants :

« *a*) Les armes y compris les armes de chasse, ainsi « que les matériaux qui ne sont susceptibles que d'un « usage de guerre (contrebande absolue);

« *b*) Les autres matériaux et objets pouvant servir à « la guerre et destinés à la force armée de l'ennemi « (contrebande relative), s'ils forment le chargement « d'un bâtiment qui a mis le cap directement sur un « port ennemi ou occupé par l'ennemi ou sur la force « armée de l'ennemi, et que ces matériaux et objets « aient été expressément déclarés contrebande de guerre.

Art. 2. — « Il y a présomption péremptoire que « les matériaux et objets désignés à l'article 1er *b*, sont « destinés à la force armée de l'ennemi, quand l'envoi « en question est adressé aux autorités ou à un four- « nisseur militaire de la puissance ennemie ou quand « il est à destination d'une place fortifiée du pays « ennemi ou d'une autre place servant de point d'appui « aux forces de l'adversaire.

Art. 3. — « La spécification des matériaux et ob- « jets à considérer comme contrebande de guerre au « sens de l'article 1er devra être publiée ou notifiée aux « gouvernements neutres ou à leurs agents diploma- « tiques.

Art. 4. — « La contrebande de guerre est sujette à « confiscation. Il en est de même du bâtiment qui la « porte, si le propriétaire ou le capitaine du bâtiment a « eu connaissance de la présence de la contrebande à

« bord et que cette contrebande forme plus de la moitié
« de la cargaison.

Art. 5. — « Le bâtiment n'est pas sujet à confisca-
« tion, si le capitaine a ignoré que la guerre ait éclaté
« et que cette ignorance ne puisse lui être imputée. Il
« y a présomption dans ce sens, si le bâtiment est ren-
« contré en haute mer dans les huit jours qui suivent
« l'ouverture des hostilités et sans que, dans cet inter-
« valle, il ait fait relâche dans un port.

« Dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessus, la contre-
« bande de guerre qui se trouve sur le bâtiment n'est
« susceptible de confiscation que contre indemnisa-
« tion.

Art. 6. — « Les bâtiments qui ont à bord des for-
« mations de troupes sont sujets à confiscation, si le
« propriétaire ou le capitaine du bâtiment a eu con-
« naissance du caractère militaire des passagers en
« question et s'il n'y a pas lieu d'exciper des circon-
« stances prévues à l'alinéa 1er de l'article 5. Il en est de
« même en cas de transport de passagers individuels
« qui font partie de la force armée de l'adversaire, si
« le bâtiment a pris la mer en vue de leur transport.

« Les militaires qui se trouvent à bord restent pri-
« sonniers de guerre, quand même le bâtiment n'est pas
« sujet à confiscation ».

416. — La proposition des États-Unis d'Amérique adopte une autre méthode plus générale et se réduit aux trois articles suivants :

« 1) La contrebande absolue consistera en armes, muni-
« tions de guerre, provisions et articles qui sont employés
« seulement dans un but militaire ou pour des établisse-
« ments militaires.

« 2) La contrebande conditionnelle consistera en provi-
« sions, matériaux et articles qui sont employés dans un
« double but de paix et de guerre, mais qui en raison
« de leur caractère ou qualité spéciales, de leur quantité,

« ou par leur caractère, qualité et quantité sont convena-
« bles et nécessaires pour un but militaire, et qui sont
« destinés à l'usage des forces armées ou pour les établis-
« sements militaire de l'ennemi.

« 3) La liste des articles et des provisions qui doivent
« être inclus dans chacune des classes susdites devra
« être dûment publiée et notifiée aux gouvernements
« neutres, ou à leurs agents diplomatiques, par les belli-
« gérants, et aucun article ne sera saisi ou confisqué sous
« le titre de contrebande conditionnelle, jusqu'à ce que
« cet avis n'ait été donné ».

Nous devons faire constater immédiatement que les États-Unis se montrèrent disposés à abandonner l'idée de la contrebande relative pour se borner à ce qui est connu sous le nom de contrebande absolue.

417. — Dans le comité on discuta la possibilité d'une définition générale des deux sortes de contrebande. Les État-Unis appuyèrent cette tentative, en invoquant les changements rapides qui se produisent dans le matériel de guerre. La France la combattit en raison des divergences d'interprétation auxquelles se prêtent de telles formules, et des avantages que présente la liste pour le commerce neutre.

Ce dernier système ayant été accepté par le comité, il entreprit d'étudier d'abord les objets qui pourraient être qualifiés de contrebande absolue et parvint à se mettre d'accord sur l'énumération suivante, empruntée en grande partie à la proposition française :

« 1) les armes de toute nature, y compris les armes
« de chasse, et les pièces détachées caractérisées ;

« 2) les projectiles, gargousses et cartouches de toute
« nature et leurs pièces détachées caractérisées ;

« 3) les poudre et les explosifs spécialement affectés à
« la guerre ;

« 4) les affûts, caissons, avant-trains, fourgons, forges
« de campagne et leurs pièces caractérisées ;

« 5) les effets d'habillement et d'équipement militaires « caractérisés;

« 6) les harnachements militaires caractérisés de toute « nature;

« 7) les animaux de selle, de trait et de bât utilisables pour la guerre;

« 8) le matériel de campement et les pièces détachées « caractérisées;

« 9) les plaques de blindage;

« 10) les bâtiments et embarcations de guerre et les « pièces détachées spécialement caractérisées comme ne pouvant être utilisées que sur un navire de guerre;

« 11) les instruments et appareils exclusivement faits pour la fabrication des munitions de guerre, pour la fabrication et la réparation des armes et du matériel militaire terrestre ou naval ».

Si l'on compare cette liste avec celle que présentèrent les délégués français, on s'aperçoit de suite que le comité s'inspira dans ses travaux d'un critérium restrictif pour les belligérants et favorable aux droits et intérêts du commerce neutre. On distingue par exemple les explosifs militaires des explosifs industriels, en se servant d'une formule qui exclut les seconds. On limite également le paragraphe relatif aux animaux de telle sorte qu'il ne comprenne que ceux qui sont utilisables pour la guerre. On exclut les pièces détachées des navires et embarcations qui servent à la marine marchande et ne constituent pas une spécialité du navire de guerre. On ne parle pas des ballons ni de leurs pièces détachées, ni du matériel militaire aérien, à cause de la difficulté de le distinguer de celui qui est destiné aux usages pacifiques. Cette tendance du comité mérite tous les hommages.

On y étudia également la possibilité d'élaborer une formule comprenant les objets non prévus, on y discuta la question de la contrebande accidentelle et la théorie du voyage continu, mais si grandes furent les difficultés

suscitées sur ce point, et si contradictoires les intérêts en jeu, que le comité termina ses travaux sans rien décider sur ces questions. Il formula son avis en expliquant que la nécessité d'une étude plus approfondie, le manque de temps, et l'obligation de soumettre le problème à un nouvel examen des Gouvernements intéressés, le forçait à différer la réalisation de l'accord international sur la contrebande de guerre.

418. — La quatrième commission, le 18 septembre 1907, et la Conférence dans sa séance plénière du 27, approuvèrent à l'unanimité le rapport et l'avis dont nous avons parlé. La question de la contrebande de guerre, malgré l'extraordinaire importance qu'elle revêtait aux yeux de l'opinion, et ses rapports intimes avec le fonctionnement éventuel du tribunal international des prises, resta sans solution à la seconde Conférence de la paix.

419. — Peut-être valait-il mieux qu'il en fût ainsi, dans l'impossibilité où l'on se trouvait de s'accorder unanimement sur la suppression du principe de la contrebande de guerre. C'est déjà beaucoup qu'une idée si neuve et si radicale ait été aussi vaillamment lancée dans une réunion diplomatique, et y ait obtenu vingt-six votes favorables, parmi lesquels ceux de certaines grandes puissances maritimes. On pourrait voir dans un tel succès l'indice du triomphe qui lui est réservé dans un avenir prochain.

Ce qui s'est passé sur ce point ne laisse pas que de présenter une certaine originalité. Tandis que pour la guerre terrestre on admet sans aucune discussion, — la Conférence elle-même s'est mise d'accord sur ce point, — qu'un État neutre n'est pas tenu d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un quelconque des belligérants, des armes, munitions, et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte, on prétend au contraire limiter le commerce neutre dans la guerre maritime en soumettant à confiscation le transport d'articles que l'on qualifie de contrebande.

Ce transport se trouve être complètement licite pendant la paix et non moins licite pendant la guerre quand il ne sort pas du territoire et des eaux neutres, mais lorsque les hostilités commencent on le déclare illicite dans la haute mer, qui devrait être ouverte sans limite au commerce du monde. Il ne s'agit pas d'actes réalisés par les États neutres au profit de l'un des belligérants et au détriment de l'autre, ni peut-être même d'actes volontaires et gratuits par lesquels les individus neutres contribuent de façon accidentelle et désintéressée au succès de l'un des adversaires. Il s'agit seulement de l'exercice de la liberté commerciale ou plutôt du transport par voie maritime des objets de commerce que peut utiliser librement chacun des belligérants.

La doctrine de la contrebande suppose, par suite, une dérogation aux règles normales du commerce neutre sur terre, et constitue le contre-coup des conséquences de la lutte armée sur les intérêts privés des nationaux de tierces puissances. Elle ne peut se justifier que si l'on prétend et si l'on prouve qu'il y a là une grande nécessité militaire.

Or la nature de la guerre moderne c'est d'être un conflit entre États et non entre particuliers. Elle se distingue aujourd'hui par ses côtés chevaleresques, loyaux et rapides. On ne tend pas à affaiblir l'adversaire en le privant pendant toute une série d'années de ses ressources et de son commerce; on le combat par de grandes masses d'hommes, des armes de grande portée et de grande puissance, la concentration d'unités navales, destinées à le dominer promptement et à procurer une supériorité qui provoque immédiatement des négociations pacifiques.

Le navire de guerre moderne est construit dans un but plus haut et plus noble que de donner la chasse au commerce neutre, qu'il soit ou non de contrebande, ou de ruiner les intérêts privés, qu'ils aient ou non le dessein d'utiliser l'état de guerre dans un but mercantile. En bat-

tant l'adversaire on atteint plus promptement et plus dignement l'objet que poursuit la nation.

Qu'on n'oublie pas non plus que le monde moderne évite les guerres générales. Par suite de ce fait, les intérêts des neutres ont à juste titre plus de poids et plus de permanence que ceux des belligérants. Pour tout ce qui ne leur est pas absolument indispensable, ceux-ci cèdent peu à peu le pas à ceux-là, comme par l'effet d'une loi contemporaine naturelle et nécessaire. La contrebande de guerre traverse une crise où tous ses facteurs entrent en lutte, et, à moins d'un changement radical de la situation actuelle, on doit supposer que ses jours sont comptés. L'initiative anglaise et les votes qui l'approuvèrent constituent contre cette pratique une attaque aussi louable que vigoureuse.

CHAPITRE XXV

DESTRUCTION DES PRISES NEUTRES

---

420. — Quatre propositions sur cet objet furent présentées à la Conférence, qui peuvent en réalité se réduire à deux. Celles de l'Angleterre et des États-Unis sont à peu près identiques, et celle du Japon, qui posait certaines exceptions aux règles établies par les premières, fut retirée comme inutile. En face de ces propositions celle de Russie soutenait une conception opposée.

Le texte anglais se bornait aux deux phrases suivantes : « La destruction d'une prise neutre par le capteur « est interdite. Le capteur doit relâcher tout navire « neutre qu'il ne peut pas amener devant un tribunal de « prises ».

La proposition russe était ainsi conçue : « La destruc- « tion d'une prise neutre est interdite à l'exception des « cas où sa conservation pourrait compromettre la sécu- « rité du navire capteur ou le succès de ses opérations. « Le commandant du navire capteur ne peut user du « droit de destruction qu'avec la plus grande réserve et « doit avoir soin de transborder préalablement les hom- « mes et, autant que faire se pourra, le chargement; et « en tout cas, de conserver tous les papiers du bord et « autres éléments nécessaires pour permettre le juge-

« ment de la prise ainsi que, le cas échéant, l'établisse-
« ment des indemnités à attribuer aux neutres.

« Il est bien entendu qu'en cas de saisie ou destruc-
« tion des prises neutres reconnues illégales par la Cour
« des prises ou par les autorités compétentes, les inté-
« ressés ont le droit à une action en dommages-inté-
« rêts ».

421. — Sir Ernest Satow exposa à la quatrième Commission le 7 août 1907, les fondements de la motion anglaise. Il s'appuya sur les accords de l'Institut de droit international dans sa session de 1882, et maintint que la destruction par l'État belligérant des navires d'une Puissance amie et neutre constitue une agression injustifiable. Il faut noter, dit-il, que dans le préambule de l'une des propositions, on considère comme un acte de justice la concession aux belligérants du droit de couler à pic les prises neutres, en tenant compte du fait que certaines puissances manquent de ports où les emmener. Cet argument lui semble des plus faibles, tout à fait insuffisant à justifier l'immense dommage que l'on causerait ainsi aux neutres. A son avis, le belligérant qui ne peut, à cause de sa situation géographique ou de l'insuffisance de ses ressources maritimes, exercer de manière effective le droit de capture des navires neutres qui portent de la contrebande ou prétendent forcer un blocus, est obligé de les laisser en liberté. Au cas contraire, le navire neutre serait dans une situation pire que le navire ennemi, parce que son gouvernement manque de moyens pour réparer le dommage, à moins de déclarer la guerre au belligérant capteur.

Le délégué militaire des États-Unis d'Amérique, le général Davis, soutint avec un grand luxe de raisons la même thèse devant le comité d'examen de la quatrième commission, le 9 septembre. Il n'invoqua pas seulement les autorités judiciaires ou doctrinales les plus respectables, mais soutint que l'individu neutre a droit à une pré-

somption d'innocence et qu'il ne convient pas de le dépouiller de sa propriété, si ce n'est en vertu du jugement d'un tribunal ayant juridiction compétente pour résoudre la question de la légitimité de la capture. Sans cela, le belligérant qui détient les navires neutres agit en violation du droit des gens.

422. — Le système russe fut défendu dans la commission et dans le comité par le colonel de l'amirauté, M. Ovtchinikow et le capitaine de vaisseau, M. Behr. Le premier se livra à une étude analytique du caractère et des conséquences des prises neutres, insistant sur ce que l'indemnisation postérieure en cas de prise irrégulière, réparait tous les préjudices. Il cita une série d'hypothèses dans lesquelles la nécessité militaire impose, à son avis, la destruction du navire capturé. Il fit spécialement allusion au cas d'un navire chargé de contrebande de guerre, lequel irait rejoindre immédiatement l'ennemi si on le laissait en liberté, et au cas des captures accidentelles qui compromettent, si on les garde, ou bien la sécurité du navire capteur, ou bien le succès de ses opérations.

Le capitaine de vaisseau M. Behr, insista sur les considérations d'ordre pratique, et discuta, ainsi que d'autres délégués, le droit actuel, à l'occasion de certaines affirmations sur l'origine historique de la destruction des prises neutres, dont l'exposition nous paraît inutile aux fins de cet ouvrage.

M. Kriege appuya délibérément dans le comité d'examen les idées russes.

423. — Le premier délégué d'Italie, comte Tornielli, avait soutenu, pendant les débats de la commission, que ce problème était intimement lié au droit des belligérants de conduire les prises dans un port neutre en attendant la décision du tribunal compétent, et, bien que les partisans de la destruction aient produit dans le comité diverses hypothèses dans lesquelles les deux

questions se différenciaient parfaitement, les comités d'examen de la troisième et de la quatrième commission se réunirent le 10 septembre 1907 pour les étudier.

On vit alors renaître le débat, qui se termina par un vote sur les propositions anglo-américaine et russe. Se prononcèrent en faveur de la première, les États-Unis d'Amérique, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède et la Turquie. Votèrent en sens contraire : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France et la Russie ; le Brésil et la Serbie s'abstinrent. Ce résultat de onze voix contre quatre au sein du Comité tirait une signification particulière de ce fait que la minorité était formée par quatre grandes puissances dont deux au moins ont de considérables intérêts maritimes.

La motion russe ayant également été soumise au vote, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France, la Russie, la Serbie et la Turquie votèrent pour, et contre les États-Unis d'Amérique, la Belgique, la Grande-Bretagne et le Japon. Le Brésil, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède s'abstinrent. Ce nouveau résultat de six votes favorables contre quatre défavorables et sept abstentions, ne pouvait pas non plus donner de solution définitive, surtout si l'on songe que l'Angleterre, les États-Unis et le Japon se trouvent parmi les opposants.

424. — Sans le dire dans le comité de façon expresse, on considéra toute solution comme impossible, et le rapport soumis aux délibérations de la commission et de la Conférence l'avoue clairement. Ce rapport qui ne présente aucun texte ni aucun projet d'aucune sorte, fut approuvé à l'unanimité dans les séances de la quatrième commission et de la Conférence plénière, les 18 et 27 septembre, respectivement.

425. — On ne peut guère qualifier d'humanitaire la proposition de couler à pic les navires marchands, à condi-

tion que leur état-major et leur équipage aient été mis à bord au préalable. Au contraire il est indiscutable que le respect de la propriété privée et les bonnes doctrines juridiques décident l'observateur impartial en faveur de la thèse anglo-américaine. Il ne suffit pas d'être disposé à indemniser d'un préjudice pour qu'il soit permis de le causer, et l'intérêt transitoire et accidentel d'un belligérant ne peut servir de justification à cette façon de traiter la propriété des neutres.

CHAPITRE XXVI

INVIOLABILITÉ MARITIME DE LA CORRESPONDANCE POSTALE

---

426. — Dans la séance de la quatrième commission, le 10 juillet 1907, en abordant l'examen du septième numéro du questionnaire formulé par le Président, les délégués allemands développèrent une proposition ainsi conçue :

Article premier. — « La correspondance postale « expédiée par mer est inviolable, quel que soit son caractère officiel ou privé, et qu'il s'agisse de correspon« dance des neutres ou des belligérants.

« En cas de saisie du bâtiment qui porte cette corres« pondance, il sera pourvu à son expédition par la voie « la plus prompte possible.

Art. 2. — « Abstraction faite de l'inviolabilité de la « correspondance postale, les paquebots-poste sont sou« mis aux mêmes principes que les autres bâtiments de « commerce. Toutefois, les belligérants s'abstiendront, « autant que possible, d'exercer sur eux le droit de « visite, et la visite sera pratiquée avec tous les ménage« ments possibles ».

427. — Le délégué allemand M. Kriege, exposa à la commission, le 24 du même mois, les motifs de

sa proposition dont on peut retrouver l'origine dans les travaux de l'Institut de droit international. M. Kriege déclara qu'à notre époque les relations postales sont si importantes, que tant d'intérêts, commerciaux ou autres, reposent sur le service régulier de la correspondance, qu'il est tout à fait désirable de la mettre à l'abri des perturbations que la guerre maritime peut lui causer. D'autre part, il n'est pas supposable que les belligérants, qui disposent de la télégraphie sans fil, aient recours au télégraphe ordinaire pour les communications officielles relatives aux opérations de guerre. Le profit que retirent les belligérants de la surveillance du service des postes, ne lui paraît pas en relation avec les dommages que l'on causerait ainsi au commerce légitime.

M. Kriege reconnut que le moyen le plus efficace d'obtenir le résultat désiré, consistait à exempter de toute inspection les navires constamment destinés au service postal, mais que devant les difficultés qui en peuvent naître, il faut adopter l'inviolabilité absolue de la correspondance, quelle que soit la nationalité du navire qui la conduit.

428. — Le projet ayant été examiné le 14 septembre dans le sous-comité chargé de l'étude de la contrebande de guerre, avec laquelle cette matière est en connexité intime, le délégué anglais, M. Ottley, fit observer que l'on devait mettre à part le droit de capture du navire lui-même. M. Behr réserva le vote de la délégation russe quant à la correspondance rencontrée sous pavillon ennemi, et l'on déclara sur la demande du Comte Tornielli, que l'inviolabilité ne s'appliquait pas aux colis postaux.

429. — Après un bref échange de vues, le projet fut rédigé dans les termes suivants par le comité et la quatrième commission :

Article premier. — « La correspondance postale des « neutres ou des belligérants, quel que soit son caractère

« officiel ou privé, trouvée en mer sur un navire neutre, « est inviolable. En cas de saisie du navire, elle est ex- « pédiée avec le moins de retard possible par le capteur « sauf le cas de violation de blocus si elle est à destina « tion ou en provenance du port bloqué.

« Les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent « également à la correspondance postale trouvée en « mer sur un navire ennemi.

Art. 2. — « L'inviolabilité de la correspondance pos- « tale ne soustrait pas les paquebots-poste neutres aux « lois et coutumes de la guerre sur mer concernant les « navires de commerce en général. Toutefois, la visite « n'en doit être effectuée qu'en cas de nécessité, avec tous « les ménagements et toute la célérité possible ».

430. — La Commission approuva ce projet, le 20 septembre 1907, après une brève discussion sur les cas de blocus. Le général Den Beer Portugaël rappela qu'il avait lutté pendant trente ans pour ce principe dans ses ouvrages et à l'Institut de droit international. L'Italie formula une réserve sur la rédaction du premier paragraphe de l'article premier, et le Monténégro et la Russie réservèrent leur vote relativement à la correspondance trouvée sur un navire ennemi.

431. — Le lendemain la Conférence approuva le projet sans que ces réserves fussent renouvelées, et par un vote unanime, sauf l'abstention, qui d'ailleurs ne fut pas expliquée, de la République Argentine.

Ainsi fut réalisé un progrès d'importance relative dans le droit de la guerre maritime, et une nouvelle victoire fut remportée par les neutres et les pacifiques sur l'intérêt militaire des belligérants.

CHAPITRE XXVII

LE TRIBUNAL INTERNATIONAL DES PRISES

---

432. — Sur l'initiative de l'éminent professeur anglais, M. Westlake, l'Institut de droit international, il y a trente-deux ans, dans sa première session de La Haye, nomma une commission pour étudier la manière dont on pourrait constituer un tribunal international des prises maritimes. Deux ans après cette résolution, qui, par une curieuse coïncidence, fut prise dans cette même ville de Hollande qui devait offrir l'hospitalité aux Conférences de la Paix, l'Institut se réunit de nouveau à Zurich, et vota dans sa séance plénière du 12 septembre 1877, les résolutions suivantes rédigées par MM. Bluntschli et Rolin-Jacquemyns :

« L'Institut déclare que le système actuel des tribu- « naux et de l'administration de la justice en matière « de prises est défectueux, et considère comme urgent « de porter remède à cet état de choses par une nouvelle « institution internationale.

« Il est d'avis qu'il y a lieu :

« 1) De formuler par traité les principes généraux en « matière de prises ;

« 2) De remplacer les tribunaux jusqu'ici composés « exclusivement de juges appartenant à l'État belligé-

« rant par des tribunaux internationaux qui donnent
« aux particuliers intéressés de l'État neutre ou ennemi
« de plus amples garanties d'un jugement impartial;

« 3) De s'entendre sur une procédure commune à
« adopter en matière de prises.

« Toutefois l'Institut croit devoir déclarer que dès à
« présent il considérerait comme un progrès l'institu-
« tion de tribunaux mixtes soit de première instance,
« soit d'appel, sur les bases du projet élaboré par M. West-
« lake ».

Ensuite l'Institut consacra ses travaux, avec le précieux concours de M. Bulmerincq, à la rédaction d'un règlement international des prises maritimes, qui fut discuté par la commission compétente à Wiesbaden, en 1881, et par l'Institut lui-même dans ses sessions de Turin et de Munich en 1882 et 1883, et de Heidelberg en 1887. Parmi les articles approuvés dans cette dernière session figurent les suivants, qui ont trait à l'organisation et à la procédure du tribunal international des prises maritimes :

Art. 100. — « Au début de chaque guerre, chacune
« des Parties belligérantes constitue un tribunal inter-
« national d'appel en matière de prises maritimes.
« Chacun de ces tribunaux est composé de cinq mem-
« bres désignés comme suit :

« L'État belligérant nommera lui-même le président et
« un des membres. Il désignera en outre trois États
« neutres, qui choisiront chacun un des trois autres
« membres.

Art. 101. — « Tout procès de prises peut être déféré,
« sur demande des parties produite dans un délai de
« vingt jours, au tribunal international d'appel. L'intro-
« duction et la justification de l'appel se font en même
« temps et les délais courent à partir du jour du pro-
« noncé du jugement par le tribunal, ce jour non com-
« pris.

Art. 102. — « L'appel s'adresse au tribunal national « des prises maritimes, lequel le notifie à la partie ad- « verse, qui exige de l'appelant un dépôt de cautionne- « ment pour le paiement des frais de justice.

Art. 103. — « La justification de l'appel indique et « motive les différents griefs se rapportant à des points « déterminés du jugement du tribunal national des pri- « ses maritimes.

Art. 104. — « Le tribunal national des prises mariti- « mes, en communiquant le mémoire d'appel à la partie « adverse, l'invite à présenter une réplique dans le dé- « lai de quinze jours. A l'expiration de ce délai, ledit « tribunal envoie les actes et le mémoire d'appel avec « la réplique au tribunal international d'appel. Le tri- « bunal national pourra accorder une prorogation de « délai pour cause légitime.

Art. 105. — « La procédure devant le tribunal interna- « tional d'appel est, en général, celle du tribunal des « prises maritimes.

Art. 106. — « Le jugement ou l'arrêt de l'instance « d'appel sera motivé et rendu en se basant sur un rap- « port écrit du président du tribunal, et en tenant « compte des preuves et faits nouveaux que l'on aurait « produits dans la procédure d'appel.

Art. 107. — « Il n'est admis, au sujet de la procédure « et du jugement, ni pourvoi en demande de restitution « en entier, ni requêtes et observations des consuls et « agents des États.

Art. 108. — « Le jugement d'appel est prononcé en « présence des mandataires des parties assignées à cet « effet, auxquels, sur leur demande, copie est donnée. Il « sera, en outre, publié dans un ou plusieurs journaux.

Art. 109. — « Après la publication, le tribunal natio- « nal des prises maritimes sera requis pour l'exécution « du jugement ».

433. — Ces travaux de l'Institut, qui revêtirent une

importance considérable au moment de leur rédaction, et que l'on considérait alors comme d'impraticables illusions de professeurs et de jurisconsultes, apparaissent à qui les étudie aujourd'hui, timides et peu détaillés. Ils ouvraient un horizon nouveau aux relations internationales, en constatant et en éclaircissant les scrupules qu'a toujours éveillés dans la conscience humaine la pratique de la capture de la propriété privée dans la guerre maritime. Aussi bien en ce qui concerne les biens meubles ennemis que la contrebande de guerre des neutres ou la peine de la confiscation pour violation de blocus, on a cru depuis longtemps indispensable de faire intervenir la sanction d'un arrêt judiciaire pour décider des faits discutés ou de l'application à la capture des règles juridiques douteuses. Ainsi la juridiction internationale se présentait à l'esprit de ses promoteurs de l'Institut, comme à celui de ceux qui la proposaient à la seconde Conférence de la Paix, comme une nouvelle garantie judiciaire contre cette déplorable conséquence privée de la guerre publique entre nations.

L'initiative résolue et courageuse de l'Institut de droit international ne semblait pas consacrée par un éclatant succès dans l'opinion des savants, et encore bien moins dans celle des hauts cercles politiques et diplomatiques. Ici. dans les ouvrages généraux publiés depuis son adoption, ou dans les débats des assemblées parlementaires on ne peut signaler ces références éclatantes et enthousiastes qui servent d'indice et d'aliment à la popularité. Cependant les penseurs et les praticiens des grandes nations maritimes ne l'avaient pas oubliée, et son triomphe fut aussi rapide que brillant à la seconde Conférence de La Haye. Dès le début, deux puissants États ayant de grandes ambitions navales, l'Allemagne et l'Angleterre, annoncèrent qu'ils présenteraient des propositions pour l'organisation d'un tribunal interna-

tional des prises, et tous deux mirent aussitôt leur projet à exécution.

Comme les deux textes sont importants et diffèrent sur des points que l'on peut considérer comme fondamentaux, nous allons les reproduire intégralement. D'ailleurs le fait que la convention qui fut finalement approuvée par la Conférence diffère de l'un et de l'autre, et constitue une œuvre en partie transactionnelle et en grande partie aussi originale et neuve, le demande expressément. Sans que cette question figurât au programme russe, sans que non plus il s'élevât des doutes sur la compétence de la Conférence pour la traiter ou la trancher, la réunion de 1907 obtint sur ce point de très importants résultats.

434. — Le projet allemand, le premier dans l'ordre chronologique, est ainsi rédigé :

TITRE I

Compétence en matière de prises.

ARTICLE 1.

« La validité de la capture d'un bâtiment de commerce « ou de sa cargaison sera établie par une juridiction de « prises.

« Cette juridiction est exercée, en première instance, « par les tribunaux des prises nationaux du belligérant « capteur, en seconde instance, par une Haute Cour in- « ternationale des prises.

ARTICLE 2.

« Lorsque le tribunal des prises prononce la validité « de la capture du bâtiment ou des biens, il en sera dis- « posé d'après les lois de l'État capteur.

« Lorsque la non-validité de la capture est prononcée, « le tribunal ordonne la restitution du bâtiment ou des « biens en fixant le montant des dommages-intérêts et,

« dans les cas où le bâtiment ou les biens ont été détruits,
« établira l'indemnité à accorder au propriétaire.

« Les jugements du tribunal des prises seront notifiés « d'office aux parties. Ils ne seront exécutoires qu'après « avoir passé en force de chose jugée.

ARTICLE 3.

« Les jugements d'un tribunal des prises pourront être « renvoyés en appel à une Haute Cour internationale des « prises qui sera formée dès le début d'une guerre mari- « time et statuera sur toutes les affaires de prises résul- « tant de la guerre. Dans le cas où plusieurs États sont « engagés dans la guerre maritime, il sera formé autant « de Hautes Cours différentes qu'il y a de fois deux ad- « versaires.

« Les jugements de la Haute Cour seront immédiate- « ment exécutés.

TITRE II

Organisation de la Haute Cour internationale des prises.

ARTICLE 4.

« La Haute Cour internationale des prises sera compo- « sée de cinq membres, dont deux amiraux et trois mem- « bres de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye. « Dans les deux semaines qui suivent l'ouverture des hos- « tilités, chacune des Parties belligérantes aura à dési- « gner un amiral et à s'adresser, en outre, à une Puis- « sance neutre pour que, de son côté, celle-ci choisisse « un autre membre dans les deux semaines suivantes, « parmi les membres de la Cour d'arbitrage qui ont été « nommés par elle. Dans un nouveau délai de deux se- « maines, les deux Puissances neutres s'adresseront, de « concert, à une troisième Puissance neutre qui sera dé- « signée, au besoin par le sort, pour qu'elle choisisse,

« dans les deux semaines qui suivent, le cinquième mem-
« bre parmi les membres de la Cour d'arbitrage qui ont
« été nommés par elle.

ARTICLE 5.

« La Haute Cour des prises se réunit dès le premier cas « d'appel contre le jugement d'un tribunal des prises.

« Elle se dissout après la conclusion de la paix aussitôt « que toutes les affaires des prises provenant de la guerre « auront été réglées définitivement.

ARTICLE 6.

(*Voir l'article 36 de la convention d'arbitrage*).

« La Haute Cour des prises aura son siège à La Haye.

« Sauf le cas de force majeure, elle ne pourra trans- « porter son siège ailleurs qu'avec l'assentiment des deux « parties belligérantes.

ARTICLE 7.

« La Haute Cour des prises élira son président à la « majorité absolue des suffrages parmi ceux de ses mem- « bres qui font partie de la Cour permanente d'arbitrage « de La Haye. Au besoin il y aura ballottage.

ARTICLE 8.

(*Voir l'article 35 de la convention d'arbitrage*).

« En cas de décès, de démission ou d'empêchement. « pour quelque cause que ce soit, d'un des membres de « la Haute Cour des prises, il sera pourvu à son rempla- « cement selon le mode fixé pour sa nomination.

ARTICLE 9.

« Les membres de la Haute Cour des prises toucheront « les indemnités de voyage auxquelles ils ont droit d'après « les lois de leur pays. Il leur sera alloué, en outre, une « rétribution mensuelle de 1500 florins hollandais, dont

« le paiement sera effectué par l'entremise du Bureau « international de la Cour d'arbitrage de La Haye.

ARTICLE 10.

(*Voir l'article 22 de la convention d'arbitrage*).

« Le Bureau international de la Cour d'arbitrage de la « Haye sert de greffe à la Haute Cour des prises.

« Ce Bureau est l'intermédiaire des communications « relatives à la réunion de celle-ci.

« Il a la garde des archives et la gestion des affaires « administratives.

ARTICLE 11.

(*Voir l'article 38 de la convention d'arbitrage*).

« La Haute Cour des prises décide du choix des langues « dont elle fera l'usage et dont l'emploi sera autorisé de- « vant elle. Dans tous les cas, la langue de la partie bel- « ligérante intéressée pourra être employée devant elle.

ARTICLE 12.

(*Voir l'article 37 de la convention d'arbitrage*).

« Dans toutes les affaires de prises dans lesquelles elles « sont intéressées comme État capteur, les parties belli- « gérantes ont le droit de nommer auprès de la Haute « Cour des délégués ou agents spéciaux avec la mission « de servir d'intermédiaires entre elles et la Haute « Cour.

« En outre, elles sont autorisées à charger de la défense « de leurs droits et intérêts devant la Haute Cour des « conseils ou avocats nommés par elles à cet effet.

ARTICLE 13.

« La partie privée devra se faire représenter auprès de « la Haute Cour des prises par un mandataire ou un fondé « de pouvoir, qui pourra être un avocat à une cour d'ap- « pel ou à une cour suprême du territoire d'une des par-

« ties contractantes ou un professeur de droit à une Haute « école d'un de ces territoires.

Article 14.

« Pour toutes les notifications et administrations de la « preuve la Haute Cour des prises pourra s'adresser au « Gouvernement de l'État sur le territoire duquel la noti- « fication ou l'administration de la preuve devront être « effectuées.

« L'exécution de la réquisition ne pourra être refusée « que si l'État requis la juge de nature à porter atteinte « à sa souveraineté ou à sa sécurité. S'il est donné suite « à la réquisition, l'État requis ne portera en compte que « les frais matériels en espèces qui en seront résultés.

« La Haute Cour est libre de recourir, en ces matières, « à l'intermédiaire de l'État sur le territoire duquel elle « a son siège.

TITRE III

Procédure devant la Haute Cour des prises.

Article 15.

« Le droit d'interjeter appel appartient à la partie bel- « ligérante et la partie privée.

Article 16.

« L'appel pourra être interjeté auprès du Tribunal des « prises ou auprès du Bureau international [voir l'arti- « cle 10], soit par écrit soit par télégramme.

« Le délai d'appel est fixé à deux mois à dater du jour « de la notification du jugement du Tribunal des prises à « la partie appelante.

Article 17.

« Si l'appel est interjeté auprès du Tribunal des prises, « ce Tribunal, sans examiner si le délai ci-dessus a été

« observé, fera parvenir, dans les sept jours qui suivent, « tous les dossiers de l'affaire au Bureau international « qui les transmettra à la Haute Cour des prises.

« Si l'appel est interjeté auprès du Bureau internatio- « nal, ce Bureau en préviendra le Tribunal des prises « directement et si possible par télégramme. Le Tribunal « des prises agira ensuite conformément à l'alinéa 1 du « présent article.

ARTICLE 18.

« La Haute Cour des prises notifiera d'office aux Par- « ties toute décision prise et toute ordonnance émise par « elle en leur absence.

« Les notifications à faire au siège même de la Haute « Cour pourront, par son ordre, être faites par le Bureau « international.

ARTICLE 19.

« Tout appel qui n'aura pas eu lieu dans le délai fixé « ci-dessus devra être rejeté par la Haute Cour comme « non recevable et sans autre forme de procès.

« Toutefois la Haute Cour accordera, sur demande, « une exception à la partie qui par suite de circonstances « de force majeure, n'aura pu présenter son recours dans « le délai fixé et rétablira cette partie dans ses droits d'ap- « pel. La demande devra en être produite, par la partie, « dans les deux mois qui suivent la disparition des cir- « constances de force majeure et, en tout cas, avant la « dissolution de la Haute Cour des prises (voir l'alinéa 2 « de l'article 5).

ARTICLE 20.

« Si l'appel a eu lieu dans le délai fixé, la Haute Cour « des prises aura à notifier d'office, à la partie adverse, « une copie conforme et légalisée de l'acte d'appel écrit « ou télégraphié.

ARTICLE 21.

« La Haute Cour des prises fixera les délais dans les-

« quels les parties auront à produire leurs déclarations « et contre-déclarations écrites et les actes, pièces et « documents y relatifs.

« Elle notifiera d'office à la partie adverse une copie « conforme et légalisée de toute écriture produite par « l'autre partie.

ARTICLE 22.

« Après l'écoulement des délais visés à l'alinéa I de l'ar- « ticle 21, il y aura, devant la Haute Cour, un débat oral « auquel les parties devront être appelées d'office.

« En cas de non comparution d'une des parties, bien « que régulièrement citée, la Haute Cour pourra, à la « demande de l'autre partie, passer à l'ouverture du débat « d'appel.

ARTICLE 23.

(*Voir l'article 41 de la convention d'arbitrage*).

« Les débats sont dirigés par le Président.

« Ils ne sont publics qu'en vertu d'une décision de la Haute « Cour, prise avec l'assentiment de la partie belligérante.

« Ils sont consignés dans des procès-verbaux rédigés « par des secrétaires que nomme le Président. Ces pro- « cès-verbaux ont seuls caractère authentique.

ARTICLE 24.

« Après le débat oral, la Haute Cour pourra, soit d'of- « fice, soit à la demande d'une des parties et conformé- « ment à l'article 14, procéder à une information complé- « mentaire relativement à l'administration de la preuve « faite devant le Tribunal des prises. La Haute Cour « pourra ordonner que cette information complémen- « taire ait lieu directement devant elle ou qu'elle soit « faite par ceux de ses membres qu'elle aura commis- « sionnés à cet effet, pour autant que cela peut se faire « sans moyen coercitif ou comminatoire.

« Les parties sont autorisées à assister à l'administra-

« tion de la preuve. Une copie conforme et légalisée du « résultat leur sera notifiée d'office par la Haute Cour.

ARTICLE 25.

« Après l'administration de la preuve, la Haute Cour « ordonnera la continuation du débat oral auquel elle ap- « pellera d'office les deux parties.

ARTICLE 26.

« La Haute Cour des prises aura à tenir compte dans ses « décisions du contenu intégral du dossier de l'affaire et « des déclarations orales des parties et à prendre ses « décisions dans la pleine et entière indépendance de sa « conviction.

ARTICLE 27.

(*Voir l'article 51 de la convention d'arbitrage*).

« Les délibérations de la Haute Cour des prises auront « lieu à huis clos.

« Toute décision sera prise à la majorité des membres.

ARTICLE 28.

(*Voir l'article 52 de la convention d'arbitrage*).

« Le jugement de la Haute Cour des prises sera motivé. « Il sera rédigé par écrit et signé par chacun des mem- « bres de la Haute Cour.

« Les membres de la Haute Cour qui seront restés en « minorité pourront constater, en signant, leur dissenti- « ment.

ARTICLE 29.

(*Voir l'article 53 de la convention d'arbitrage*).

« Le jugement sera lu en séance publique de la Haute « Cour des prises et notifié d'office aux parties.

« Après l'effectuation de la notification, la Haute « Cour devra faire parvenir à l'État capteur le dossier « du tribunal des prises conjointement avec une expédi-

« tion du jugement de la Haute Cour. L'exécution du ju-
« gement se fera par l'entremise de cet État.

ARTICLE 30.

« Chaque partie supportera ses propres frais.

« La partie qui succombe aura à supporter en outre « les frais causés par la procédure et à verser une con- « tribution aux frais généraux de la Haute Cour des « prises. Cette contribution sera fixée proportionnelle- « ment à la valeur de l'objet en litige et ne dépassera « pas un centième de la valeur de l'objet. Le montant « des frais à payer par la partie qui succombe sera dé- « terminé dans le jugement de la Haute Cour.

« Si l'appel est interjeté par la partie privée, cette par- « tie aura à déposer au Bureau international, une cau- « tion fixée par la Haute Cour en vue des frais éventuels « prévus à l'alinéa 2 ci-dessus. La Haute Cour pourra « faire dépendre l'ouverture de la procédure d'appel du « versement du montant de cette caution.

ARTICLE 31.

« En vue des dépenses éventuelles de la Haute Cour des « prises, chaque partie belligérante aura à faire un ver- « sement préalable de 25.000 florins hollandais au Bu- « reau international et dans les deux mois qui suivent la « déclaration de la guerre. Ce versement sera répété par « les parties belligérantes autant de fois que les verse- « ments effectués et les recettes prévues à l'alinéa 2 de « l'article 30 auront été épuisés.

« Après la dissolution de la Haute Cour des prises, le « Bureau international rendra ses comptes aux parties « belligérantes et leur remboursera leur part du res- « tant ».

435. — La proposition des délégués anglais, plus courte et moins détaillée, est ainsi libellée :

ARTICLE PREMIER.

« Une Cour permanente d'appel internationale sera « organisée ayant pour objet l'administration des lois « internationales en matière de prises maritimes entre « les Puissances signataires.

ARTICLE 2.

« La Cour permanente sera compétente pour tous les « cas dans lesquels un tribunal des prises a rendu une « décision qui atteint directement les intérêts d'une « Puissance neutre ou de ses sujets et que cette Puis- « sance prétend que la décision n'est pas juste, soit en « question juridique, soit en question de fait.

« Il est entendu que c'est seulement la décision de la « Cour de dernière instance de chaque pays, à laquelle « la Puissance neutre ou son sujet peut avoir recours, « qui peut être frappée d'appel à la Cour permanente.

ARTICLE 3.

« La Puissance neutre qui est en cause par le fait que « son sujet a été atteint par la décision du tribunal de « dernière instance mentionné dans l'article précédent « a le droit de s'adresser à la Cour permanente afin « d'obtenir une nouvelle décision soit par la voie de « cassation soit par la voie d'appel.

ARTICLE 4.

« Chacune des Puissances signataires dont la marine « marchande au moment de la signature de la présente « Convention dépasse un total de 800.000 tonneaux « désignera dans les trois mois qui suivront la ratifica- « tion du présent acte un jurisconsulte d'une compé- « tence reconnue dans les questions de droit interna- « tional maritime jouissant de la plus haute considération « morale et disposé à accepter les fonctions de juge

« dans cette Cour. Chaque Puissance désignera égale-
« ment un juge suppléant ayant les mêmes qualifica-
« tions.

ARTICLE 5.

« Le Président de la Cour sera nommé par ordre « alphabétique des Puissances qui ont désigné des juges « à la Cour et exercera les fonctions pendant une année « à commencer du 1er janvier. Le Bureau international « à La Haye sera chargé de donner suite à cette dispo- « sition.

« Si les votes sont partagés la voix du Président « sera prépondérante.

« Le Président qui préside au commencement d'un « litige continuera à exercer ses fonctions jusqu'à la « clôture.

ARTICLE 6.

« Si la question juridique à décider a déjà été réglée « par une convention dont les Puissances en litige sont « signataires, la décision de la Cour sera conforme aux « stipulations de la convention.

« A défaut d'une convention, si toutes les nations ci- « vilisées se trouvent être d'accord sur un point juri- « dique, la Cour devra également rendre un arrêt con- « forme à cette opinion générale.

« Où ces conditions n'existent pas la Cour rendra sa « décision en appliquant les principes du droit interna- « tional.

ARTICLE 7.

« Les Puissances signataires s'engagent à se soumet- « tre de bonne foi à la sentence de cette Cour et à « mettre ses ordres à exécution contre ses propres « sujets, ainsi qu'à introduire dans leur législation les « modifications nécessaires pour rendre valables et « effectifs les ordres de la Cour.

ARTICLE 8.

« A défaut de convention entre les parties la procé-
« dure est la suivante.

ARTICLE 9.

« La partie demanderesse communique au Bureau un
« document qui fait connaître la nature et les raisons
« de sa demande.

ARTICLE 10.

« Le Bureau communique sans délai à la Puissance
« défenderesse le document de la Puissance demande-
« resse et dans les deux mois suivant la réception du
« document la Puissance défenderesse communique au
« Bureau sa réponse.

ARTICLE 11.

« Le Bureau communique sans délai à la Puissance
« demanderesse la réponse de la Puissance défenderesse.

ARTICLE 12.

« La Cour comprendra tous les juges et siégera au
« complet exception faite des juges désignés par les
« Puissances en cause.

« En cas d'absence d'un des membres appelés à juger,
« il sera remplacé par le juge suppléant.

ARTICLE 13.

« La Cour se réunit à la date fixée par les juges.

ARTICLE 14.

« La Cour peut exercer ses fonctions, le cas échéant,
« en l'absence de la partie défenderesse.

ARTICLE 15.

« Les juges de la Cour dans l'exercice de leurs fonc-

« tions et en dehors de leurs pays, jouissent des privi-
« lèges et immunités diplomatiques.

ARTICLE 16.

« Les articles 22, 23, 25, 26, 37-54, et 57 de la Conven-
« tion pour le règlement pacifique des conflits interna-
« tionaux faite à La Haye le 29 juillet 1889 sont valables
« pour la Cour permanente, ses juges et sa procédure
« avec les modifications nécessaires ».

436. — La comparaison entre les propositions allemande et anglaise révèle une incompatibilité absolue sur les questions fondamentales. Il était impossible, par suite, que l'une des deux servît de base aux discussions de la sous-commission, sans que l'on préjugeât par là même du système que l'on adopterait. Pour éviter cet inconvénient, M. Renault proposa d'élaborer un questionnaire sur lequel les débats auraient lieu. En en modifiant un peu l'ordre, et en supprimant celles des questions qui ne motivèrent aucune divergence d'opinions, nous examinerons et apprécierons successivement les débats de la sous-commission, avant que le projet définitif eût été formulé, et ce, en étudiant les points suivants :

a) si la juridiction internationale des prises devait ou non être permanente;

b) si le tribunal serait nommé par tous les États, par les belligérants ou par ceux qui auraient une marine de certaine importance;

c) s'il devrait être composé seulement de jurisconsultes ou d'amiraux, et si les jurisconsultes seraient membres du tribunal permanent d'arbitrage;

d) s'il fallait exclure, à propos de chaque litige, les juges ayant la même nationalité que les intéressés;

f) si les seuls États, ou bien aussi les particuliers pourraient comparaître devant cette juridiction;

g) si on l'organiserait exclusivement pour les neutres, ou pour toutes les affaires de prises;

h) quelles règles on adopterait en ce qui concerne la charge et la pratique de la preuve;

i) quels principes de droit le tribunal appliquerait dans ses jugements.

437. — Les délégués anglais proposaient un tribunal permanent, parce que, selon les expressions de Sir Henry Howard à la séance du 11 juillet 1907, un tribunal qui serait formé *ad hoc* pour chaque guerre, n'aurait aucune tradition et manquerait de tout élément de stabilité. Son caractère transitoire diminuerait son prestige et enlèverait à ses décisions toute valeur morale. Les États-Unis étaient du même avis, et voulaient une juridiction internationale qui inspirât confiance à tous les peuples. Le Brésil soutint également cette même thèse, avec de puissants arguments. Dans l'esprit de l'habile polémiste, M. Ruy Barbosa, seule la permanence de ses fonctions peut donner aux membres d'un tribunal les qualités d'aptitude et d'indépendance nécessaires à sa bonne orientation juridique et à l'application inflexible de la loi.

Les Allemands qui avaient proposé la thèse contraire, la soutinrent sans conviction. M. Kriege observa qu'il serait contradictoire de donner le caractère permanent à un tribunal dont les fonctions ne se concevaient que lorsque surgissait un cas anormal : la guerre. Il ajouta que la solution opposée rencontrait des difficultés pratiques parce que le tribunal devait être une institution mondiale d'organisation très délicate. Il reconnut cependant qu'un tribunal permanent offrait de meilleures garanties pour la continuité de sa juridiction.

Dans ces conditions, la bataille était perdue pour les amis d'une institution occasionnelle. Sans obstacle ni opposition aucune, le projet définitif organisa une institution de caractère permanent. La Conférence eut-elle

raison sur ce point? Si les nations qui s'y trouvaient réunies eussent réussi à supprimer à la fois la capture de la propriété privée ennemie et la contrebande de guerre, la mission de ce tribunal eût été réduite aux cas de violation de blocus, et le peu d'importance de ses fonctions eût constitué un puissant argument contre sa permanence. De même un traité d'arbitrage obligatoire s'étendant à un grand nombre de difficultés politiques et juridiques, en éloignant la possibilité de nouvelles guerres internationales, aurait fourni de forts arguments contre la continuité. Mais tant que les guerres peuvent surgir à chaque instant et les problèmes de capture se représenter fréquemment pendant leur durée, la possibilité de voir les membres du tribunal permanent en vacances forcées une bonne partie du leur après avoir liquidé les opérations d'une lutte armée pèse d'un trop faible poids pourqu'on puisse en faire un argument qui l'emporte sur les avantages de la continuité des fonctions et de l'uniformité stable de la jurisprudence. Il ne reste que l'inconvénient économique, facile à solutionner pour la communauté des États, et les difficultés d'organisation dont nous allons immédiatement parler.

438. — Le projet allemand supposait que les deux belligérants désigneraient deux amiraux pour siéger dans le tribunal et que les trois autres membres restant pour compléter les cinq seraient pris chez les nations neutres et sur la liste du tribunal permanent d'arbitrage. Dans son exposé magistral des motifs de ce projet, le baron Marschall, le 4 juillet 1907 disait que les tribunaux de prises institués par l'État capteur se trouvaient involontairement influencés dans leurs travaux par les intérêts de leur patrie, et ne pouvaient avoir l'autorité que donne l'indépendance et l'impartialité complète des juges. Il ajoutait que la juridiction internationale poursuivait un double but : la garantie des intérêts particuliers, et la suppression de la responsabilité de l'État capteur pour les

jugements de prises, lesquels à l'avenir ne pourraient plus faire l'objet de réclamations diplomatiques.

Avec de tels fondements, il était difficile de contredire l'observation du délégué anglais Sir Edward Fry, qui considérait comme assez peu garantie l'impartialité des juges si on les recrutait, comme le prévoyait le projet allemand, chez les belligérants, leurs amis et les amis de leurs amis. La proposition ne résistait pas non plus à la constatation de ce fait certain, que les intérêts des belligérants et ceux du commerce neutre étant d'ordinaire incompatibles, un organe qui a pour devoir de rendre la justice entre les uns et les autres, ne doit pas subir dans sa composition initiale l'influence de l'un seulement de ces deux éléments. Si l'État belligérant désire se mettre à l'abri de cette cause de réclamations diplomatiques, il ne doit pas substituer une justice qui reste presque sienne et n'est internationale que d'une façon relative, à ses tribunaux nationaux tels qu'ils existent de tout temps. Il lui faut entrer franchement dans la voie de la coopération universelle pour l'établissement et le fonctionnement de la nouvelle juridiction, s'il veut la voir consacrée par l'appréciation, le respect et la confiance du monde.

Le projet anglais semblait non moins inacceptable, bien que pour des motifs différents. Il donnait le privilège de constituer le tribunal aux nations dont la marine marchande excéderait 800.000 tonnes à la signature de la convention. L'arbitraire de ce chiffre privait du droit d'instituer des juges certaines grandes Puissances comme la Russie et presque toutes les petites qui forment une majorité considérable. Étant donnée également la variabilité historique du facteur matériel adopté, l'initiative des délégués anglais se heurtait à une irréductible objection de principe. La société internationale n'est pas une ploutocratie dans laquelle on puisse faire du droit de juger tout le monde le monopole des plus riches en vais-

seaux marchands. Il y a d'autres moyens qui permettent de ne pas craindre la disproportion entre le nombre des États et celui des juges, et sur lesquels nous n'insisterons pas maintenant parce qu'il nous faudra les mentionner à nouveau brièvement quand nous aurons à commenter dans ce chapitre l'article 15 du projet sur le tribunal international des prises approuvé par la Conférence.

439. — Si nous passons à la lettre C dont fait mention le numéro précédent, il suffit de dire que le projet allemand rangeait parmi les juges un certain nombre d'amiraux à raison de leur compétence technique et de la nécessité de sauvegarder les intérêts maritimes en jeu dans les questions de prises. A cela on peut objecter sûrement, comme le fit le premier délégué nord-américain, que la mission de juger appartient en propre aux jurisconsultes et que les difficultés techniques peuvent être éclaircies par des officiers de marine appelés à titre d'assesseurs ou de consultants.

Il faut ajouter à l'appui de cette dernière thèse, que les principes primordiaux auxquels doit obéir un tribunal des prises dans ses décisions, ne sont pas d'ordinaire des difficultés techniques d'ordre moral, mais des règles fondamentales du droit, et que c'est à des jurisconsultes, à des juges illustres que la pratique moderne doit en cette matière ses décisions les plus autorisées. C'est également par des jurisconsultes qu'ont été écrits les ouvrages fondamentaux du droit maritime contemporain. Et si l'on ajoute encore à cela que les hauts officiers de marine préféreront toujours pendant la guerre les risques et la gloire du combat à la mission pacifique de rendre des sentences au sein d'un tribunal, il n'y a pas lieu de s'étonner que le projet définitif, ainsi que nous le verrons immédiatement, se soit prononcé sur ce point pour la doctrine anglaise et nord-américaine.

440. — L'exclusion en chaque affaire des juges ap-

partenant à la nationalité des intéressés, était un problème dont la solution dépendait en grande partie de celle qui serait donnée à l'organisation définitive du tribunal. C'est pourquoi nous ne retracerons pas en détail les opinions émises, et nous nous limiterons à signaler les deux points de vue contraires qui furent soutenus dans la sous-commission. Tous les deux pouvaient invoquer d'importants arguments, quoique ayant des points de départ différents en ce qui concerne la nomination des juges.

441. — Le Brésil et la Norvège manifestèrent leur opinion en faveur d'une juridiction internationale unique seule désirable à leur avis. A l'appui de ce système, comme d'ailleurs du même système dans l'ordre de la justice interne, on produit cet argument : si la juridiction définitive doit être la plus autorisée et la plus respectable, les tribunaux inférieurs dont l'intervention se traduit par des retards et des frais, sont de trop. Mais cette médaille possède comme tant d'autres un revers important. On ne peut, comme quelqu'un l'observa dans la sous-commission, ni surcharger les sessions de ce tribunal suprême d'une foule d'affaires d'importance minime qui peuvent et doivent se terminer devant les juges nationaux, ni obliger — quoique cela n'ait pas été dit — les intéressés à porter leurs instances peut-être fort loin du lieu de la capture, et à supporter les frais d'une juridiction qui normalement ne peut résider qu'en une seule ville du monde.

La délégation allemande avait proposé d'utiliser les tribunaux nationaux uniquement dans la première instance, et le tribunal international dans la seconde. Elle cherchait aussi à réaliser une économie sensible de frais et surtout de temps, car la lenteur des procédures des prises est proverbiale. Elle considérait également la juridiction internationale comme moins exposée aux inconvénients et aux difficultés, si ses critiques et ses

réformes de jugements internes visaient les tribunaux inférieurs de chaque État. Les changements apportés aux résolutions de tribunaux suprêmes pourraient atteindre en certains cas la susceptibilité nationale et compromettre le succès définitif de cette nouvelle institution.

Le point de vue des délégués anglais et nord-américain était entièrement différent. La sentence d'un tribunal suprême de l'État capteur devait être d'une grande utilité au tribunal international. Certains tribunaux suprêmes nationaux se sont acquis de telle sorte le respect et la considération, qu'il est impossible de dépouiller les particuliers et l'État lui-même du droit de recourir à leur juridiction.

En réalité pour se décider avec impartialité dans l'espèce, il importe d'approfondir deux problèmes qui ne furent pas élucidés dans la discussion préliminaire à laquelle nous nous référons. Outre la question de l'instance internationale unique, qui au fond serait la plus logique mais ne paraît pas jusqu'à présent réalisable, il faut décider au préalable si le tribunal international des prises sera compétent seulement pour les questions de droit et aussi pour les questions de fait, et s'il devra appliquer nécessairement les mêmes règles juridiques que le tribunal de l'État capteur, ou bien fonder ses décisions sur des principes différents.

Pour un grand nombre de nations, celles spécialement que régit le droit espagnol et hispano-américain, les tribunaux suprêmes de chaque pays font l'office de tribunaux de cassation et apprécient les infractions au droit, considérant comme intangibles dans la majorité des cas l'appréciation qu'ont fait de la preuve les juges et tribunaux inférieurs. En pareil cas, pourquoi perdre son temps devant un tribunal de cassation quand les allégations se réfèrent aux faits et à leur preuve? Et comment se passer du même tribunal si en

même temps ou séparément des questions juridiques sont en jeu et qu'on allègue des infractions au droit ou son inobservation?

Non moins claire est l'influence qu'exercera sur la solution l'autre des deux problèmes auxquels nous faisons allusion. Si le tribunal international des prises est en position de trancher un litige en appliquant des règles de droit différentes de celles ou même contraires à celles qu'observent les tribunaux internes, la juridiction de cassation nationale sera, dans la majorité des cas, inutile et même nuisible. Sa mission la plus importante manquera d'objet, et elle sera d'ordinaire un rouage encombrant pour la bonne expédition des procédures de prise.

Le comité, la commission et la Conférence, comme nous le verrons plus tard, laissèrent ce point sans solution, et l'abandonnèrent aux législations particulières de chaque État.

442. — La délégation britannique soutenait que seuls les États devaient et pouvaient comparaître devant un tribunal international, l'Allemagne au contraire, soutint par la voix de M. Kriege que la comparution des intéressés écarte les discussions avec les États neutres, leur évite les difficultés et les complications, et qu'il suffit des risques de la condamnation aux frais pour éviter les réclamations téméraires des particuliers. Les délégations de Norvège et de Suisse se prononcèrent également en ce sens.

La délégation de Cuba fut d'avis que l'on pouvait concéder aux Gouvernements aussi bien qu'aux particuliers le droit de recourir au tribunal international des prises, mais en donnant toujours la préférence à l'État sur ses nationaux. L'auteur de ce livre observe sur ce point que les questions de capture concernent l'intérêt des particuliers qui se prétendent lésés et que par suite il n'est pas logique d'appeler uniquement et nécessairement au

procès, les États seuls auxquels ces particuliers ressortissent. Pourquoi priver de tout droit un particulier lésé dont le Gouvernement, pour des raisons politiques, économiques ou autres, ne veut pas comparaître devant le tribunal international des prises? Pourquoi imposer à l'État les dépenses parfois considérables d'un litige international? Pourquoi l'obliger à des enquêtes, à recueillir et formuler des preuves qui peuvent être beaucoup plus faciles à fournir par l'intéressé lui-même?

On faisait observer d'autre part que l'État a à sa charge les intérêts et les droits du commerce neutre et doit les protéger. Si l'État veut se charger de la représentation et de la défense de ses nationaux, on ne comprend pas pour quels motifs on pourrait le lui interdire dans une convention internationale. Le projet définitif accepta sur ce point les idées préconisées par la délégation de Cuba.

443. — La différence entre les projets allemand et britannique que nous avons résumée à la lettre *g*) du numéro 436, réside en ceci : faut-il ouvrir le tribunal des prises à toutes les affaires qui surgissent ou le réserver exclusivement aux litiges dans lesquels sont intéressés les neutres? Cette dernière solution paraissait à Sir Edward Fry plus conforme à la suspension des relations entre belligérants que suppose la guerre. Mais le critérium opposé, que soutint M. Kriege, comportait cette fois de meilleures raisons d'ordre scientifique et pratique. Il est plus conforme au caractère de la guerre moderne, qui a lieu entre États et non entre particuliers; il comporte une sécurité et une précision absolument nécessaires pour l'application à l'ennemi des règles du droit de capture; il supprime en outre les contradictions possibles au cas où des navires et des chargements appartiendraient conjointement à des ennemis et à des neutres.

444. — Quelles dispositions doivent être appliquées

par le tribunal des prises, en ce qui concerne l'obligation et l'administration même de la preuve? Cette question soulevée par le docte représentant de la Norvège, M. Hagerup, et développée par lui avec la plus grande précision et la plus grande clarté le 11 juillet 1907, tendait à condamner la jurisprudence de certains tribunaux de prises qui mettent à la charge de la victime la preuve de la propriété ou de la destination des marchandises capturées.

M. Hagerup voulait également que l'on établît des règles générales relatives aux moyens de justifier suffisamment, en cas de visite, la nationalité, la propriété, et la destination d'un chargement ou d'un navire. Malgré l'importance indubitable de ces questions, et peut-être à cause de leur véritable difficulté, elles ne furent point résolues dans le projet d'une façon concrète ni définitive.

445. — Le dernier des problèmes soumis à l'examen de la commission eut un sort meilleur. Nous voulons parler des règles de droit que le tribunal international est tenu d'appliquer dans ses jugements au fond même du débat. On peut dire sans exagération aucune que ce point et celui qui est relatif à la nomination des juges, constituaient les pierres angulaires du projet. La Russie et le Japon avaient subordonné leur attitude à la solution que recevrait le problème juridique, de même que l'attitude d'autres États devait dépendre en définitive de la composition du tribunal.

Cependant, les débats devant la sous-commission manquèrent sur ce point d'intérêt. Le Baron Marschall se borna à dire que le projet anglais lui paraissait satisfaisant, et Sir Edward Fry se leva uniquement pour déclarer la satisfaction que lui causait cet accord. La délégation allemande n'avait même pas fait allusion à la question dans le projet qu'elle présenta. Pour nous, nous suspendrons notre jugement jusqu'au moment où nous ferons le commentaire du texte approuvé par la Conférence.

446. — Avant d'entamer ce commentaire qu'exige

l'importance du sujet, il n'est pas inutile d'observer que la Convention revêt les proportions d'une codification, car elle se compose de cinquante-sept articles et d'un tableau additionnel sur la distribution par nations des juges titulaire et suppléants, ainsi qu'on peut le voir à l'un des appendices de ce volume.

Elle se divise en quatre titres. Le premier, formé de dispositions générales, établit la compétence du tribunal international des prises *ratione materiæ* et *ratione personæ*, les restrictions imposées aux juridictions internationales dans certains cas, les pouvoirs dudit tribunal en ce qui concerne le droit applicable au fond de l'affaire, la procédure, enfin la portée et l'efficacité des sentences rendues.

Le titre deux organise le tribunal international des prises, en établissant des règles sur la nomination des juges et des assesseurs, sur les bureaux, la langue, et les agents, conseillers, avocats et mandataires. Il s'occupe également des notifications qui doivent être faites.

Le titre trois, consacré à la procédure, détermine en vingt-trois articles ses règles capitales, en gardant le silence sur la preuve et son administration pour des motifs que nous aurons à expliquer; il accorde au tribunal la faculté de proposer des modifications à cette procédure, en s'adressant aux Gouvernements intéressés par l'intermédiaire de la Hollande. Enfin le titre quatre contient les dispositions finales destinées à fixer l'efficacité de la convention, les conditions de sa ratification, les dispositions transitoires qu'elle peut nécessiter, et les mesures destinées à donner une certaine élasticité au tableau annexe sur la nomination des juges.

Nous allons maintenant tenter un rapide commentaire de ses dispositions principales.

447. — A cette fin, nous reproduirons ici les articles les plus importants ou dont la lecture nous aura suggéré quelque doute, afin de donner à propos de chacun d'eux les explications qu'il requiert.

ARTICLE PREMIER.

« La validité de la capture d'un navire de commerce « ou de sa cargaison, est, s'il s'agit de propriétés neu- « tres ou ennemies, établie devant une juridiction des « prises, conformément à la présente convention ».

Deux idées capitales, que souligne le lumineux rapport de M. Renault, apparaissent immédiatement à la lecture de cet article. L'une, depuis longtemps étayée par la pratique internationale, consiste à exiger que l'atteinte à la propriété privée dans la guerre maritime soit constatée par jugement, avec intervention des pouvoirs judiciaires organisés à cet effet, et après audition de la victime. Quand il s'agit de la propriété ennemie, en l'état actuel du droit des gens, la seule nationalité de l'adversaire légitime la capture. Quant à la propriété neutre, le fait de constituer la contrebande de guerre ou la violation d'un blocus produisent un résultat identique. Mais pour l'une comme pour l'autre, l'article premier de ce traité convertit en règle écrite du droit des gens le principe coutumier de la nécessité d'un jugement de prise.

Quand la propriété capturée appartient à un national du belligérant capteur, qui s'est adonné à la contrebande de guerre au profit de l'ennemi, ou à qui on attribue l'intention de forcer un blocus, les plus graves responsabilités d'ordre pénal menaceront l'auteur de ces faits et ces sanctions seront précédées ou suivies, selon les cas et les législations, d'une intervention ou d'un jugement des tribunaux de prises nationaux. Il s'agit d'ailleurs dans ces hypothèses, de relations entre un individu et son propre Gouvernement, qui sont indifférentes à l'ordre international et devaient rester logiquement en dehors de cette convention.

C'est pourquoi l'article que nous avons rapporté se borne à mentionner le cas où le chargement ou le navire marchand seraient neutres ou ennemis. Il n'exclut pas la

possibilité de jugements de prises dans d'autres situations, mais il adapte ses règles à la vie internationale et aux litiges internationaux. Il affirme pour ceux-ci, et seulement pour eux, l'existence contractuelle de la nouvelle juridiction et signale avec une clarté suffisante la sphère dans laquelle doivent se mouvoir ses autres dispositions.

ARTICLE 2.

« La juridiction des prises est exercée d'abord par les « tribunaux de prises du belligérant capteur. Les déci-« sions de ces tribunaux sont prononcées en séance pu-« blique ou notifiées d'office aux parties neutres ou enne-« mies ».

La première phrase de cet article contient un principe général, que développent les dispositions postérieures. La juridiction des tribunaux nationaux ne peut avoir plus de deux degrés, ou instances, conformément à l'article 6, et la législation du belligérant capteur décide si le recours est ouvert après la décision rendue en premier ressort, ou seulement après la décision rendue en appel ou en cassation.

Cet article 2 se prononce définitivement contre l'instance internationale unique en matière de prises. Il maintient avec leurs défauts et inconvénients les tribunaux intérieurs, et ne laisse pas même, étant donné son texte, aux législations nationales le droit de les supprimer. Si un état quelconque se dépouille volontairement de ses prérogatives actuelles dans une guerre maritime, et prétend abandonner directement les prises à la juridiction internationale, le texte combiné des articles 2 et 6 suffira à l'en empêcher. Il ne peut y avoir plus de deux instances nationales, mais l'une d'elles est absolument nécessaire. En conséquence, ainsi que nous le verrons plus tard, la convention votée ne permet pas que l'État capteur interjette le premier appel devant la juridiction

internationale des prises. Il a toujours légalement la condition de défendeur et quand le jugement national lui est contraire, il n'a contre lui aucun recours. Nous verrons plus loin les motifs de cette règle. Pour l'instant, et pour nous borner à l'examen de l'article 2, nous devons observer que dans un cas très spécial la convention permet que le tribunal international des prises procède et juge en instance unique. Si les tribunaux nationaux n'ont pas définitivement résolu l'affaire dans un délai de deux ans à dater du jour de la capture, et que le cas soit de ceux qui rentrent dans la compétence du tribunal international, les intéressés peuvent lui soumettre directement leurs recours durant les trente jours qui suivent l'expiration de ce délai. En ce cas, ou bien il n'y aura pas eu intervention antérieure d'une juridiction nationale si aucun jugement n'a été rendu, ou bien elle n'aura fonctionné qu'en première instance lors même que l'État capteur aurait opté pour l'organiser à deux degrés. Cette situation comporte un certain manque de logique, que compensent, en ce qui concerne la seconde règle, des considérations d'équité.

L'autre paragraphe de l'article 2 consacre une pratique qui se trouve d'accord avec celle que suivent presque toutes les nations et qui est absolument indispensable pour que toute résolution contre laquelle un recours est ouvert, puisse arriver à la connaissance des intéressés. Peut-être eût-il été préférable de distinguer et de préciser un peu, en réservant la lecture en audience publique pour les cas où les parties sont présentes ou représentées, et en imposant la notification officielle par les moyens légaux toutes les fois que quelqu'un des intéressés n'aurait pas comparu devant le tribunal qui rend la sentence. Cette situation, fréquente dans les affaires de prises, peut se rencontrer très facilement, surtout dans la seconde instance..

Dans l'un et l'autre cas, la disposition se réfère aux

tribunaux nationaux, auxquels il ne semble pas très naturel de dicter des lois dans une convention internationale, surtout quand il s'agit de pays où la ratification ne demande pas l'intervention législative. Mais la disposition est si simple, et en même temps si nécessaire pour servir de base aux débuts de la juridiction internationale ainsi organisée, que cette objection n'a pas une force décisive.

ARTICLE 3.

« Les décisions des tribunaux de prises nationaux « peuvent être l'objet d'un recours devant la Cour inter- « nationale des prises :

« 1° lorsque la décision des tribunaux nationaux con- « cerne les propriétés d'une Puissance ou d'un particu- « lier neutres;

« 2° lorsque ladite décision concerne des propriétés « ennemies et qu'il s'agit :

« *a*) de marchandises chargées sur un navire neutre;

« *b*) d'un navire ennemi, qui aurait été capturé dans « les eaux territoriales d'une Puissance neutre, dans « le cas où cette Puissance n'aurait pas fait de cette cap- « ture l'objet d'une réclamation diplomatique;

« *c*) d'une réclamation fondée sur l'allégation que la « capture aurait été effectuée en violation, soit d'une « disposition conventionnelle en vigueur entre les Puis- « sances belligérantes, soit d'une disposition légale édic- « tée par le belligérant capteur.

« Le recours contre la décision des tribunaux natio- « naux peut être fondé sur ce que cette décision ne se- « rait pas justifiée, soit en fait, soit en droit ».

Bien que cela ne ressorte pas nécessairement de cet article ni d'aucun autre, et que le rapport n'ait pas cru nécessaire de le dire, il nous paraît indubitable qu'il ne s'agit là que de l'arrêt définitif. Devant les tribunaux internes on conçoit l'établissement d'un recours contre les

procédures et arrêts incidents, en raison de l'ordre hiérarchique et de la subordination juridictionnelle ou disciplinaire qui existe entre eux. Au contraire, la juridiction internationale a été établie pour connaître de l'affaire au fond, et non des problèmes de procédure ou des questions incidentes. Il manque en ce qui les concerne le motif essentiel qui donne compétence aux tribunaux supérieurs de chaque État.

Sans doute dans la crainte que des difficultés de la procédure nationale dont il est impossible logiquement d'appeler devant le tribunal international n'engagent la décision de celui-ci sur le fond même de l'affaire, on a établi dans l'article sept une règle dont nous parlerons plus tard, et en vertu de laquelle le tribunal international des prises n'est pas obligé de tenir compte des conséquences pénales établies par les lois du belligérant capteur pour les défauts de procédure, lorsqu'il estime ces sanctions contraires à l'équité et à la justice.

L'article que nous commentons signale à nouveau cette particularité que les nationaux de l'État qui a fait la prise ne peuvent avoir recours contre lui, car en déterminant les cas dans lesquels il est possible d'intenter le recours devant le tribunal international des prises, il ne parle que des propriétés neutres et ennemies. Une autre disposition, celle de l'article quatre, indique quels sont ceux qui peuvent être appelés à comparaître devant ce tribunal, question qui garde sous quelques-uns de ses aspects une intime connexité avec celle que nous étudions. En effet, en ce qui concerne la propriété neutre, on déclare que l'on peut recourir à la nouvelle juridiction aussi bien si cette propriété est celle d'un particulier que si c'est celle d'une puissance, tandis que la proposition parle en général des propriétés ennemies, sans déterminer la condition du propriétaire. En ne concédant pas dans l'article suivant à l'État ennemi la faculté de se présenter en personne devant le tribunal interna-

tional, on déclare implicitement, d'accord avec les principes du droit international en vigueur, que la propriété de l'État ennemi sur mer est, en vertu de la guerre, un objet de capture légitime, sans qu'aucun jugement préalable soit nécessaire pour opérer sa transmission à l'occupant.

Le n° 1 de l'article que nous étudions à présent, protège d'une façon absolue la propriété neutre, publique aussi bien que privée. Lorsqu'il s'agira de cette propriété le nouveau tribunal sera compétent dans tous les cas. Ce n'est que dans l'hypothèse où la nullité de la capture aurait été déclarée par la juridiction interne et les droits du propriétaire neutre reconnus, que l'incompétence relative des nouveaux juges se produirait, par suite du refus de tout recours à l'État capteur condamné. Mais même dans cette hypothèse spéciale, et pour garantir pleinement les droits des neutres, l'article huit autorise l'intervention du tribunal international si le neutre intéressé le demande, pour trancher la question des dommages-intérêts.

En ce qui touche les propriétés ennemies, il s'en faut que la règle soit aussi compréhensive et générale. Il n'y a pas de principe commun embrassant toutes les hypothèses, mais une énumération de trois cas spéciaux qui excluent évidemment les autres. Le premier de ces cas se rapporte aux marchandises ennemies chargées sur navire neutre, et ne constitue à première vue qu'une simple application du principe selon lequel le pavillon couvre la marchandise. Mais comme la déclaration de Paris de 1856 excepte de cette règle la contrebande de guerre, la propriété ennemie transportée sous pavillon neutre peut être capturée si on parvient à l'identifier en tant que contrebande. Cela laisse une large sphère d'action au tribunal établi par la Conférence vis-à-vis des propriétés ennemies, et cela constitue pour certaines doctrines une concession extraordinaire, surtout si l'on se

rappelle que lorsque cette disposition fut votée, on n'était arrivé à aucun accord relativement à la contrebande de guerre.

La seconde hypothèse dans laquelle l'article 3 admet la compétence du tribunal international, se réfère au navire ennemi capturé dans les eaux territoriales d'une tierce Puissance, pourvu que cette dernière n'ait pas réclamé diplomatiquement contre la capture. Le critérium adopté dans ce cas est très curieux et difficilement justifiable. Tout aussi reconnu que le principe en vertu duquel le pavillon couvre la marchandise, et peut-être même plus ancien et plus fondé, est celui de l'inviolabilité du territoire et des eaux neutres. Le chargement d'un particulier ennemi à bord d'un navire neutre doit se sentir aussi en sûreté et aussi tranquille que le navire marchand emmené dans les eaux neutres. L'un est protégé par les couleurs, l'autre par la souveraineté de l'État. Pour tous deux, l'intérêt du particulier et le droit de l'État prohibent la capture.

Cette convention les place cependant dans une situation très différente. Lorsqu'il s'agit du chargement, la juridiction internationale est toujours ouverte, et le particulier y peut revenir sans aucune difficulté. Au contraire s'il s'agit du navire, la réclamation diplomatique de l'État neutre qui peut et doit même se référer uniquement au problème de la souveraineté lésée, ferme l'accès du tribunal international des prises. Et même dans l'hypothèse où l'État neutre s'abstient de toute démarche dans la voie diplomatique, c'est cet État seul, et jamais le particulier ennemi, qui peut recourir devant la nouvelle juridiction ainsi que le prescrit l'article quatre, et que l'explique le rapport.

Bien qu'il s'agisse d'une question de souveraineté lorsqu'il y a violation des eaux territoriales, il est impossible de méconnaître que les intérêts des particuliers sont également lésés lorsque des navires ennemis sont captu-

rés dans ces eaux. On ne peut donc approuver la timidité qui a fait refuser à la victime de ces actes illicites le puissant remède de la juridiction internationale. La différence illogique que peuvent avoir établie certaines législations entre cette situation et celle du chargement ennemi sous pavillon neutre, ne justifie pas ce déni de justice internationale. Ne l'excuse pas davantage, à notre avis, le fait que le principe selon lequel le pavillon couvre la marchandise soit entré dans le droit conventionnel des nations avec le protocole de Paris de 1856, tandis que celui de l'inviolabilité du territoire neutre n'a obtenu qu'une consécration coutumière. Ce dernier, en effet, à raison de la vigoureuse unanimité qu'a obtenue son acceptation, n'avait pas besoin à la rigueur d'affirmations contractuelles, bien qu'il les ait obtenues, sans protestation ni difficulté aucune, d'un accord de la seconde Conférence de la Paix. Nous avons vu également jusqu'à quel point la faculté de décider de la légitimité de la capture des marchandises chargées sur navires neutres, permettra à la juridiction internationale des prises de résoudre une série de questions sur la contrebande, qui étaient, lors de l'acceptation de ce projet, beaucoup plus indécises et beaucoup plus discutables que l'inviolabilité séculaire des eaux neutres.

La lettre *c*) du numéro 2 de cet article trois, limite l'intervention du tribunal international quand il s'agit de propriétés ennemies et hors des cas prévus par les lettres *a*) et *b*) du même numéro, aux réclamations basées sur une infraction à une convention en vigueur entre les Puissances belligérantes, ou à une disposition légale édictée par le belligérant capteur. Ainsi se traduit le sentiment de restriction et de résistance avec lequel on soumet au tribunal international les questions concernant la propriété ennemie. Elle est traitée d'une façon complètement différente de la propriété privée des neutres, en ce qui concerne le droit d'obtenir justice. Les mêmes nations

qui ne parvinrent pas à se mettre d'accord sur un régime favorable aux individus neutres dans la guerre terrestre, ainsi que nous l'avons vu dans le chapitre XXIII, se sont mises d'accord pour accorder dans le domaine maritime une prime à la neutralité.

Pour nous, nous eussions préféré une réglementation plus égalitaire, et par conséquent plus juste. Si la guerre se fait entre États et non entre particuliers, le propriétaire qui appartient à l'État ennemi, puisque l'on n'accepte pas que ses biens sur mer soient inviolables, doit avoir contre la capture injustifiée le même recours que le propriétaire neutre devant la justice commune des nations. Le belligérant peut lui fermer ses propres tribunaux de prises, pour des motifs déterminés et d'ordre local, mais l'instance internationale devrait lui être ouverte. Aucune raison de justice véritable ne peut motiver la pratique contraire. Et si l'on pense, ce qui n'est pas certain, que les trois paragraphes du numéro deux de cet article prévoient toutes les situations possibles, alors une énumération est inutile, et il convient de rechercher plutôt une formule générale qui ne donne pas lieu à ces critiques.

Le dernier paragraphe de l'article trois autorise à fonder le recours devant le tribunal international des prises sur l'appréciation des faits ou l'application des prescriptions législatives. De cette façon la question est soumise dans son ensemble à la nouvelle juridiction, qui revêt ainsi le caractère d'une instance. Cependant, en ce qui concerne le particulier ennemi (pour revenir au cas prévu par la lettre *c*) du numéro 2), on peut soutenir que ses fonctions sont réduites à l'examen d'un problème strictement légal, et que le tribunal des prises doit admettre comme définitive l'appréciation des faits que contient la sentence attaquée. Nous ne l'affirmons pas avec certitude, parce que l'article trente-cinq autorise le tribunal à procéder sans aucune restriction à des instructions supplémentaires, et nous ne croyons pas qu'il ait été

dans l'intention des rédacteurs de l'article trois d'établir sur ce point une exception.

ARTICLE 4.

« Le recours peut être exercé :

« 1° Par une Puissance neutre, si la décision des tribu-« naux nationaux a porté atteinte à ses propriétés ou à « celles de ses ressortissants (art. 3-1°) ou s'il est allégué « que la capture d'un navire ennemi a eu lieu dans les « eaux territoriales de cette Puissance (art. 3-2° *b*);

« 2° Par un particulier neutre, si la décision des tribu-« naux nationaux a porté atteinte à ses propriétés (art. 3-« 1°), sous réserve toutefois du droit de la Puissance « dont il relève de lui interdire l'accès de la Cour ou d'a-« gir elle-même en ses lieu et place;

« 3° Par un particulier relevant de la Puissance enne-« mie, si la décision des tribunaux nationaux a porté « atteinte à ses propriétés dans les conditions visées à « l'article 3-2°, à l'exception du cas prévu par l'alinéa *b* ».

L'énumération contenue dans cet article accorde le droit d'intervenir devant le tribunal international, aux États neutres et aux particuliers neutres et ennemis dans des circonstances et sous des conditions diverses, mais en exigeant, dans tous les cas, une intervention ou un jugement préalables des tribunaux nationaux. C'est, en effet, la règle commune à la procédure établie qu'il s'agit d'une nouvelle instance, d'un nouveau degré d'appel, sans autre exception que la clause pénale des deux années de délai qui fait l'objet du § 2 de l'article 6. C'est également une règle générale que celle qui prohibe la comparution devant le tribunal international à qui n'a pas plaidé devant les juges nationaux, sans autre exception que celle des Puissances neutres, au cas de capture d'un navire ennemi dans leurs eaux. Dès lors, si le particulier ennemi n'est pas parvenu à plaider devant la juri-

diction nationale, il est privé du droit de comparaître devant le tribunal international et abandonné à la volonté et à la discrétion de l'État, qui pour lui est étranger, dans les eaux duquel il prétend que son navire a été capturé illégalement.

La Puissance neutre a la faculté de recourir devant le nouveau tribunal des prises, aux lieu et place du particulier ennemi, dans le cas dont nous venons de parler, de ses propres nationaux toutes les fois qu'elle le juge opportun, et aussi pour la défense de sa propriété privée ou publique. Laissant de côté cette dernière hypothèse, qui n'offre aucune difficulté du point de vue auquel nous nous sommes placés, revenons à la première, à propos de laquelle une explication nouvelle ne sera pas de trop.

Que va demander, dans ce cas, au tribunal international des prises, la Puissance neutre? Uniquement, car c'est là tout ce qui est possible, qu'il ordonne la restitution du navire ou du chargement, et fixe le montant des dommages et intérêts. De cela qui retirera un profit direct? Ce ne sera ni l'État neutre, ni peut-être un de ses nationaux, mais simplement et exclusivement un particulier ou une compagnie étrangère que l'État neutre ne représente pas légalement, et pour lesquels il ne ressent aucun intérêt immédiat. La seule chose que la nation neutre puisse en attendre, ce sera la déclaration judiciaire que la capture a été opérée dans ses eaux territoriales, déclaration qui peut servir de base à une réparation demandée par la voie diplomatique. Pour obtenir ce résultat, il lui faudra laisser se dérouler les instances devant les tribunaux nationaux avec intervention du particulier ennemi, et intervenir personnellement devant la juridiction internationale.

Il y a quelque chose de plus curieux encore dans la situation ainsi créée aux Puissances neutres. Pour qu'elles puissent obtenir du tribunal international des prises la déclaration judiciaire attestant la violation de leur

neutralité, il leur faut compter sur la bonne volonté et la bienveillance du belligérant capteur et du propriétaire étranger. Si les belligérants, en effet, n'accordent pas aux propriétaires ennemis de navires capturés dans les eaux neutres le droit de plaider devant leurs propres tribunaux de prises, ils privent par là même l'État neutre de tout espoir de pouvoir recourir à la nouvelle juridiction. Et si le belligérant concède cette faculté au propriétaire ennemi, mais que celui-ci ne puisse ou ne veuille plaider devant les tribunaux inférieurs, la Puissance neutre se trouve également privée de ce recours. Celui-ci peut ainsi se trouver illusoire en pratique. Les nations neutres commenceront par la réclamation diplomatique qui évite les frais et les délais, encore qu'elle exclue, selon la convention, les procédures judiciaires. De cette façon, elles pourront ou non obtenir les satisfactions dues à leur souveraineté, mais quant aux propriétaires des navires capturés, ils seront privés du secours de la justice internationale dont ils ont pourtant impérieusement besoin.

On a confondu des choses qu'il faut distinguer. L'intérêt particulier des nationaux de l'État ennemi et l'intérêt public des Puissances neutres sont entièrement différents. Le premier ressortit naturellement à un tribunal des prises, et le second à la voie diplomatique ou à la justice arbitrale. Ce n'est pas une raison parce que tous deux sont en même temps lésés, pour que l'on sacrifie l'un à l'autre, comme le fait la disposition que nous étudions.

Si la Puissance neutre comparaît devant la juridiction des prises organisée par cette convention, pour y défendre et y représenter ses nationaux, elle exerce un droit dont la définition et les limites ne peuvent ni ne doivent souffrir discussion dans une convention internationale, parce que cela rentre absolument dans la législation intérieure. Il est indubitable que les États neutres peuvent et doivent se substituer dans cette hypothèse aux intéressés, lorsque, en raison de leur souveraineté natio-

nale leur législation propre le décide ainsi. Le droit des gens doit le reconnaître, mais il n'est pas appelé à le discuter.

Lorsque cet article quatre de la convention en vient à s'occuper des particuliers neutres, il admet leur droit à intenter recours contre tout jugement des tribunaux inférieurs, en le subordonnant non seulement au droit de préférence qu'a l'État auquel ils appartiennent de comparaître en personne, mais encore à la faculté qui lui est accordée de les empêcher de recourir à la juridiction internationale. Nous avons une critique à faire à cette dernière règle. Si un État adhère à la convention et accepte le nouveau tribunal, et conserve expressément le droit d'empêcher ses nationaux de l'utiliser, on ne peut rien imaginer de plus contradictoire que sa conduite. Ce sera pour ses ressortissants un nouveau supplice de Tantale que de contempler cette juridiction qu'il leur sera interdit d'atteindre. L'argument selon lequel cette attitude de la Puissance neutre pourra être déterminée par les circonstances ou les combinaisons politiques, ne nous convainc pas davantage : ni l'État capteur ni celui auquel appartient la victime, ne peuvent ni ne doivent considérer comme une source de difficultés politiques, l'exercice d'un droit devant un tribunal de justice. Ou bien le tribunal international des prises faillit complètement à sa mission, ou bien il doit s'organiser, et procéder de telle sorte que ses actes et ses jugements ne sortent pas de la sphère sereine où résident normalement les décisions judiciaires.

Quant à la comparution du particulier ennemi, qu'il nous suffise de nous reporter au commentaire de l'article antérieur, et aussi à celui du présent article. Mais avant de passer au suivant, qu'il nous soit permis de citer, pour compléter définitivement ces observations, le passage suivant du lumineux rapport de M. Renault.

« Lorsqu'un recours est formé, la Cour internationale

« est seule compétente pour juger le point de savoir si ce « recours est ou non recevable. Il n'a pas paru nécessaire « de le dire expressément, le principe étant qu'un tribunal « est naturellement juge de sa propre compétence, comme « l'a reconnu la convention de La Haye du 29 juillet 1899 « pour le règlement pacifique des conflits internationaux « (art. 48). Si, dans l'article 29 alinéa 1, le projet dispose « que le tribunal national devant lequel a été faite une dé- « claration de recours, doit expédier le dossier de l'affaire « au Bureau international *sans examiner si le délai a été* « *observé,* c'est que, comme il s'agit alors d'une constata- « tion purement matérielle, le tribunal aurait pu être tenté « de la faire et d'en tirer la conclusion qu'il était inutile de « transmettre le dossier d'une affaire définitivement termi- « née. On ne peut conclure d'une pareille disposition que « le tribunal aurait, dans d'autres cas, un pouvoir d'ap- « préciation qui ne saurait lui appartenir. Il doit *toujours* « transmettre le dossier, puisque la Cour est seul juge de « la suite à donner à l'affaire ».

ARTICLE 5.

« Le recours peut aussi être exercé, dans les mêmes « conditions qu'à l'article précédent, par les ayants « droit, neutres ou ennemis, du particulier auquel le re- « cours est accordé, et qui sont intervenus devant la ju- « ridiction nationale. Ces ayants droit peuvent exercer « individuellement le recours dans la mesure de leur « intérêt.

« Il en est de même des ayants droit, neutres ou en- « nemis, de la Puissance neutre dont la propriété est en « cause ».

Un complément de cette disposition se rencontre dans l'article 51 qui fait partie des dispositions finales, et qui décide que le recours de l'ayant cause ne pourra être admis que quand lui-même et son auteur sont des puis-

sances contractantes ou des ressortissants des Puissances contractantes.

Quant au texte de l'article cinq, sauf le droit qu'il laisse à chaque nation intéressée d'interdire aux ayants cause le recours au tribunal international en leur refusant l'accès des tribunaux internes, il ne présente dans son texte aucune autre difficulté que la détermination précise de ce qu'il faut entendre en ce cas par ayant cause, et celle qui peut résulter de la possibilité que l'État auquel ce dernier ressortit, veuille intervenir directement devant le tribunal international, en même temps que l'État auquel ressortit le propriétaire.

Selon l'exposé des motifs du projet, l'expression « ayant cause » comprend dans ce cas ceux qui possèdent un certain intérêt légal sur la chose capturée autre que le droit de propriété, et antérieur à la capture. En ce sens on mentionne les assureurs, les créanciers gagistes, etc... Il ne s'agit donc pas des cessionnaires, des acquéreurs ou successeurs à titre particulier ou universel, entre-vifs ou à cause de mort, dont le titre est postérieur à la capture. Ces derniers ne peuvent avoir, quelle que soit leur nationalité, de droits plus étendus que le propriétaire immédiat, et il ne serait pas possible de leur demander de remplir cette condition essentielle d'être intervenus à une instance qui a pu avoir lieu avant la naissance de leurs droits.

Article 6.

« Lorsque, conformément à l'article 3 ci-dessus, la « Cour internationale est compétente, le droit de juridic- « tion des tribunaux nationaux ne peut être exercé à « plus de deux degrés. Il appartient à la législation du « belligérant capteur de décider si le recours est ouvert « après la décision rendue en premier ressort ou seule- « ment après la décision rendue en appel ou en cassa- « tion.

« Faute par les tribunaux nationaux d'avoir rendu une

« décision définitive dans les deux ans à compter du jour « de la capture, la Cour peut être saisie directement ».

Le premier paragraphe de cet article six contient une limitation à la souveraineté des puissances contractantes et peut obliger certaines d'entre elles à une réforme législative. Elle ne mérite que des approbations et elle pèche plutôt par sa timidité que par excès de radicalisme, car deux instances nationales et une internationale sont pour la victime un calvaire assez pénible, et une garantie suffisante de bonne justice.

Il faut également approuver la latitude accordée au législateur national en ce qui concerne l'époque du recours. Cela permettra de distinguer entre les appels qui se réfèrent aux faits, et ceux qui contestent l'application du droit, par analogie avec les instances portées devant une cour de cassation. Chaque pays restera maître d'exposer ou non son tribunal suprême à la réforme, parfois inconstitutionnelle, des jugements qu'il aura rendus.

Le paragraphe 2 du même article six a son développement dans les articles 30 et 31. Il faut s'adresser en ce cas au Bureau international dont nous aurons plus tard à parler, dans les trente jours qui suivent l'expiration du délai, sauf le cas de force majeure. Au cas où celle-ci existerait, l'action sera intentée dans les soixante jours qui ont suivi la cessation de l'empêchement, la partie adverse entendue. Les deux délais ne concordent pas bien. Il est peu logique que l'on n'ait que trente jours à la suite des deux années, et soixante lorsque la force majeure disparaît. Le premier délai, étant données les distances sur le globe, peut être parfois trop bref, nous le préférerions proportionnel à ces distances. Le second devrait être tout au plus égal au premier, mais non supérieur.

Il peut surgir quelque difficulté, exceptionnellement, lorsque l'on parle de délais d'années dans une conven-

tion de cette nature. Certaines années, l'acceptation de la réforme grégorienne n'étant pas universelle, peuvent être de trois cent soixante-six jours pour le capteur et de trois cent soixante-cinq pour la victime, ou *vice versa*. Si par suite de ce calcul du délai surgissaient quelque jour des controverses, l'équité exige qu'elles se résolvent dans un sens favorable aux intérêts de celui à qui la capture a préjudicié. C'est une règle générale, d'autre part, en matière de procédure, que les jours des délais soient de vingt-quatre heures complètes, de sorte que l'on commence à les compter du jour qui suit le fait ou la notification dont ils parlent. Dans le cas présent il en est différemment, en vertu d'une disposition expresse de l'article auquel nous nous référons.

Article 7.

« Si la question de droit à résoudre est prévue par une « convention en vigueur entre le belligérant capteur et « la Puissance qui est elle-même une partie au litige ou « dont le ressortissant est partie au litige, la Cour se « conforme aux stipulations de ladite convention.

« A défaut de telles stipulations, la Cour applique les « règles du droit international. Si des règles généralement reconnues n'existent pas, la Cour statue d'après « les principes généraux du droit et de l'équité.

« Les dispositions ci-dessus sont également applica- « bles en ce qui concerne l'ordre des preuves ainsi que « les moyens qui peuvent être employés.

« Si, conformément à l'article 3-2° *c*, le recours est « fondé sur la violation d'une disposition légale édictée « par le belligérant capteur, la Cour applique cette dis- « position.

« La Cour peut ne pas tenir compte des déchéances de « procédure édictées par la législation du belligérant « capteur, dans les cas où elle estime que les consé- « quences en sont contraires à la justice et à l'équité ».

Avant toute appréciation ou commentaire personnel, nous devons reproduire ici, vu leur grande importance, les paroles que M. Renault consacre à cet article dans son remarquable rapport.

« Si le droit de la guerre maritime était codifié, il serait « facile de dire que la Cour internationale des prises, « comme les tribunaux nationaux, devrait appliquer le « droit international. Ce serait une attribution normale « de la Cour internationale que de réformer les décisions « des tribunaux nationaux qui auraient mal appliqué ou « interprété le droit international. La juridiction inter- « nationale et la juridiction nationale statueraient sous « l'empire des mêmes règles qu'on supposerait seule- « ment devoir être interprétées avec plus d'autorité et « d'impartialité par la première que par la seconde. Mais « il est loin d'en être ainsi. Sur beaucoup de points dont « quelques-uns très importants, le droit de la guerre « maritime est encore incertain et chaque État le formule « au gré de ses idées et de ses intérêts. Malgré les efforts « faits à la présente Conférence pour diminuer ces incer- « titudes, on ne peut se dissimuler qu'il en subsistera « encore beaucoup. Dès lors se présente une sérieuse « difficulté.

« Il va sans dire que, là où il y a des règles convention- « nelles, que ces règles soient générales ou tout au « moins, communes aux États intéressés dans la cap- « ture, État capteur, État dont relève le navire ou le « chargement saisis, ces règles s'imposent à la juridic- « tion internationale. Même en l'absence de convention « formelle, il peut y avoir une règle coutumière recon- « nue qui vaut comme expression tacite de la volonté « des États. Mais qu'arrivera-t-il si le droit positif écrit « ou coutumier est muet? La solution dictée par les prin- « cipes stricts du raisonnement juridique ne paraît pas « douteuse. Là où le droit positif ne s'est pas prononcé, « chaque belligérant a la faculté de faire ses règlements

« et on ne peut dire que ceux-ci sont contraires à un « droit qui n'existe pas. Dès lors, comment le jugement « d'un tribunal national de prises pourrait-il être ré- « formé, alors qu'il n'a fait qu'appliquer régulièrement « la loi de son pays, loi qui n'est contraire à aucun prin- « cipe de droit international ? La conclusion serait donc « qu'à défaut d'une règle internationale fermement éta- « blie, la juridiction internationale appliquera le droit « du capteur.

« Sans doute, il est facile d'objecter qu'on aura ainsi « un droit très variable, souvent très arbitraire et même « choquant, certains belligérants usant à l'excès de la « latitude laissée par le droit positif. Ce serait une raison « de hâter la codification de celui-ci pour faire disparaî- « tre les lacunes et les incertitudes dont on se plaint et « qui amènent la situation difficile qui vient d'être signa- « lée.

« Toutefois, après mûre réflexion, nous croyons de- « voir vous proposer une solution, hardie sans doute, « mais de nature à améliorer sérieusement la pratique « du droit international. «. Si des règles généralement « reconnues n'existent pas la Cour statue *d'après les « principes généraux de la justice et de l'équité* ». Elle « est ainsi appelée à *faire le droit* et à tenir compte de « principes autres que ceux auxquels était soumise la ju- « ridiction nationale des prises, dont la décision est atta- « quée devant la Cour internationale. Nous avons la con- « fiance que les magistrats choisis par les Puissances « seront à la hauteur de la mission qui leur est ainsi don- « née, qu'ils en useront avec modération et fermeté. Ils « orienteront dans le sens de la justice la pratique sans la « bouleverser. La crainte de leurs justes arrêts pourra « être le commencement de la sagesse pour les belligé- « rants et les juges nationaux, provoquer de leur part « un sérieux examen de conscience et prévenir des rè- « glements et des jugements trop arbitraires. Les juges

« de la Cour internationale ne seront pas obligés de ren-
« dre deux décisions en sens contraire en appliquant suc-
« cessivement à deux navires neutres, saisis dans les
« mêmes conditions, les règlements différents faits par
« les deux belligérants. En définitive, la situation faite à
« la nouvelle Cour des prises ressemblera beaucoup à la
« condition qui a été longtemps celle des tribunaux dans
« les pays où la législation principalement coutumière
« était encore rudimentaire. Ils faisaient la loi en même
« temps qu'ils l'appliquaient et leurs décisions formaient
« des *précédents,* devenus une source importante du
« droit. L'essentiel est d'avoir des magistrats qui inspi-
« rent toute confiance. Si nous attendions d'avoir une
« législation internationale complète pour avoir des ju-
« ges chargés de l'appliquer, ce serait une perspective
« sur laquelle ne pourraient guère compter les plus jeu-
« nes d'entre nous. Une société scientifique, comme
« *l'Institut de droit international*, a pu, en y consacrant
« 12 années, élaborer un *Règlement international des*
« *prises maritimes* dans lequel l'organisation et la pro-
« cédure du tribunal international ne tiennent qu'une
« place restreinte. La communauté des États civilisés est
« plus difficile à mettre en mouvement qu'une associa-
« tion de jurisconsultes : elle doit obéir à d'autres pré-
« occupations ou même à d'autres préjugés dont la con-
« ciliation est moins aisée que celle d'opinions juridiques.
« Acceptons donc qu'une Cour composée de magistrats
« éminents soit chargée de suppléer aux insuffisances du
« droit positif, jusqu'à ce que la codification du droit in-
« ternational, régulièrement poursuivie par les Gouver-
« nements, vienne simplifier sa tâche.

« Les idées qui viennent d'être exposées trouvent leur
« application en ce qui concerne l'ordre des preuves ainsi
« que les moyens qui peuvent être employés. Dans la plu-
« part des pays, il existe des règles arbitraires en ce qui
« touche l'ordre des preuves. Pour employer une expres-

« sion technique, à qui incombe le fardeau de la preuve?
« Rationnellement on devrait dire que c'est au capteur
« à établir la régularité de la saisie qu'il a opérée. Cela
« est surtout vrai au cas où il s'agit d'une infraction à la
« neutralité imputée à un navire neutre; une pareille
« infraction ne devrait pas être présumée. Et cependant
« on oblige souvent le saisi à demander la nullité de la
« saisie et, par suite, à prouver l'irrégularité de celle-ci,
« de telle sorte qu'en cas de doute, c'est le saisi deman-
« deur qui perd son procès. Cela n'est pas équitable et
« cela ne s'imposera pas à la Cour internationale.

« Ce qui vient d'être dit de l'ordre des preuves s'ap-
« plique aussi aux moyens au sujet desquels existent des
« prescriptions plus ou moins arbitraires. Comment pour-
« ra-t-on prouver la nationalité, la propriété, le domi-
« cile? Est-ce seulement par les papiers de bord ou éga-
« lement par des documents produits en dehors? Nous
« entendons laisser à la Cour tout pouvoir d'apprécia-
« tion.

« Enfin, dans le même esprit de large équité, la Cour
« est autorisée à ne pas tenir compte des déchéances de
« procédure édictées par la législation du belligérant
« capteur, quand elle estimera que les conséquen-
« ces en sont déraisonnables. Par exemple, il peut y
« avoir dans une législation des dispositions trop
« strictes quant au délai d'appel, qui établissent trop
« facilement des présomptions d'abandon de la récla-
« mation, etc. ».

Les passages transcrits mettent bien en relief la portée et le sérieux danger de l'article auquel ils se rapportent. Le nouveau tribunal aura les plus hautes attributions que l'on puisse concevoir. Il sera à la fois pouvoir judiciaire et pouvoir législatif pour la société des nations. Cumulant des tâches que toutes les constitutions intérieures s'appliquent à distinguer, il énoncera dans un seul et même acte la loi et la sentence, et par là, à notre

humble avis, il compromettra l'existence de la nouvelle juridiction. En lui donnant beaucoup on risque de le réduire à rien.

Analysons la situation qui va lui être créée. Les délégués de quarante-quatre nations réunis dans la Conférence de la Paix, ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur certains problèmes de droit maritime parmi lesquels nous mentionnerons expressément le blocus à cause de son étroite relation avec les travaux du nouveau tribunal. Les prétentions anglo-américaines et celles du continent, sur ce point, ont été considérées comme inconciliables. Conçoit-on qu'immédiatement après on ait sérieusement confié à un petit nombre de juges dont on ignore par avance les noms et les nationalités, la faculté d'établir par leurs jugements au cas où éclaterait une guerre maritime, le droit uniforme et universel du blocus? Personne ne peut l'admettre, et l'attitude de la presse britannique en ce qui concerne ce cas, en est un indice concluant. D'autre part, il n'est même pas juridique d'établir pour la guerre maritime une situation dans laquelle capteur et capturé ignorent, jusqu'au jour du jugement définitif, en troisième instance, le droit auquel ils doivent avoir recours pour attaquer ou se défendre. La situation du commandant d'un navire de guerre qui fait une prise en observant les prescriptions de sa loi nationale, et qui se trouve bientôt en face d'un jugement du tribunal international qui la déclare illégale, en vertu d'un droit différent, inconnu au bateau capteur, n'a rien d'enviable. Se trouve également dans une fâcheuse position l'État qui édicte en ces matières des règlements absolument inefficaces, dont la valeur effective est subordonnée à l'appréciation qui interviendra des années après, de la nouvelle juridiction. Ou les prises deviendront impossibles, ce qui serait pour certains la plus satisfaisante des solutions, ou bien elles se multiplieront arbitrairement par suite de la justification ma-

térielle que trouvent les capteurs dans l'insuffisance et l'incertitude du droit applicable.

Le système adopté par cet article met également les tribunaux inférieurs dans une situation très difficile. C'est sur le droit établi par le belligérant dont ils dépendent que leurs jugements doivent se modeler, et le tribunal international d'appel va pouvoir les révoquer pour infraction à un droit différent. Quand la juridiction nationale applique le droit du capteur, le tribunal international doit se guider sur les règles de la justice et de l'équité; mais si les juges inférieurs appliquant ces règles de justice et d'équité enfreignent les règlements du capteur et que l'intéressé fonde son recours de ce chef, alors le tribunal international obéissant au paragraphe 4 de cet article sept, doit appliquer ces règlements du belligérant sur lesquels s'est fondée la capture. Il est évident que la disposition à laquelle nous venons de nous référer n'a pas été écrite dans ce but, mais cela résulte du système inacceptable et nullement pratique en vertu duquel un même litige est soumis dans ses instances successives à des droits différents.

Il en est tout à fait de même en ce qui concerne la preuve. Si un plaideur, les faits restant les mêmes, perd sa cause devant les tribunaux nationaux parce que ceux-ci continuent à estimer que la preuve lui incombe, et la gagne devant la juridiction internationale, parce que celle-ci adopte le système contraire en raison de ses attributions souveraines, la justice interne ne semble pas être en bonne posture, ni le tribunal international remplir bien exactement les fonctions d'une cour d'appel. On en peut dire autant de la faculté d'omnipotence qui lui est concédée pour défaire ce qui a été fait et ressusciter ce qui est éteint, en accordant de nouveaux délais, et en autorisant des procédures et des recours contre les dispositions terminantes de la législature de première instance, et en vertu de considérations aussi

élastiques que l'équité et la justice des résultats cherchés.

On dira que le but poursuivi, c'est précisément le discrédit de la justice nationale et l'affermissement futur en seule et unique instance du tribunal international nouveau. Les deux ordres de juridiction sont incompatibles, sur les bases établies par la convention, et dans la majorité des cas le recours aux tribunaux nationaux des prises ne représentera qu'une perte de temps et d'argent inutile et un préjudice pour toutes les parties. Si l'intervention de la justice nationale ne présente, comme certains l'ont dit, qu'une garantie insuffisante d'impartialité et de haute culture, il vaudrait mieux la supprimer radicalement d'un seul coup que lui donner le correctif douteux d'un tribunal d'appel. Croire que les jugements du nouveau tribunal auraient une force suffisante pour qu'avec le temps, la jurisprudence et même la législation des États particuliers se transforme dans un sens plus juste et plus uniforme, c'est rechercher pour le système adopté une compensation aussi lente que douteuse.

A supposer que le discrédit des tribunaux inférieurs et la conviction de leur inutilité prennent racine dans la conscience publique dès le premier arrêt révocatoire du tribunal international des prises appliquant un nouveau droit maritime, l'élaboration et la consécration d'un nouveau système de règles, avec une intensité suffisante pour s'imposer à la législation interne, nécessiteraient, pour alimenter une jurisprudence nourrie et constante, l'expérience répétée et peu enviable d'une série de guerres internationales. Évolution douteuse, répétons-le, et non pas seulement lente, car le tribunal nouvellement créé, dont la majorité varie chaque année et à l'occasion de chaque guerre, peut en venir très promptement, par l'opposition irréductible des systèmes juridiques nationaux, à rendre des arrêts qui seraient, au point de vue doctrinal, fâcheusement contradictoires.

Il n'y a d'autre système possible, que l'on supprime ou que l'on conserve les juridictions inférieures, que de résoudre chaque affaire de prises, d'après le droit que peut et doit appliquer le capteur au moment de la prise. Cela serait conforme au critérium généralement accepté à notre époque lorsqu'il s'agit de décider sur la responsabilité des actes humains, à la nécessité démocratique d'empêcher la confusion en une seule entité de pouvoir judiciaire et du législatif, au respect que mérite la volonté indépendante et souveraine des États particuliers, et aux garanties pratiques et stables que réclament avec raison de la justice internationale les capteurs et les victimes.

ARTICLE 8.

« Si la Cour prononce la validité de la capture du na-
« vire et de la cargaison, il en sera disposé conformément
« aux lois du belligérant capteur.

« Si la nullité de la capture est prononcée, la Cour or-
« donne la restitution du navire ou de la cargaison et fixe,
« s'il y a lieu, le montant des dommages-intérêts. Si le
« navire ou la cargaison ont été vendus ou détruits, la
« Cour détermine l'indemnité à accorder de ce chef au
« propriétaire.

« Si la nullité de la capture avait été prononcée par la
« juridiction nationale, la Cour n'est appelée à statuer
« que sur les dommages et intérêts.

ARTICLE 9.

« Les Puissances signataires s'engagent à se soumettre
« de bonne foi aux décisions de la Cour internationale
« des prises et à les exécuter dans le plus bref délai
« possible ».

Ces deux articles ne demandent aucun commentaire et les dimensions de ce volume aussi bien que son objet nous obligent à nous abstenir de certains détails. Bor-

nons-nous donc à noter que les deux premiers paragraphes de l'article huit contiennent des règles aussi justes que naturelles et que le § 3 ratifie implicitement la prohibition faite au capteur condamné par ses propres tribunaux nationaux d'interjeter appel au tribunal international.

L'article 9 se contente d'énoncer une idée qui est de l'essence même de toute juridiction née d'une convention de cette sorte, et qui a été ensuite consacrée en termes analogues pour les cas d'arbitrage, dans l'article 18 de la Convention du 29 juillet 1889.

Ces deux articles terminent le titre premier de la Convention, consacré aux dispositions générales.

448. — L'organisation du tribunal international des prises sert d'objet et d'épigraphe au titre second. Nous passerons rapidement en revue ses dispositions en nous arrêtant plus spécialement sur l'article quinze.

Article 10.

« La Cour internationale des prises se compose de juges « et de juges suppléants, nommés par les Puissances « signataires et qui tous devront être des jurisconsultes « d'une compétence reconnue dans les questions de droit « international maritime et jouissant de la plus haute « considération morale.

« La nomination de ces juges et juges suppléants sera « faite dans les six mois qui suivront la ratification de la « présente Convention ».

Ainsi domine la tendance selon laquelle ce seraient des hommes de loi plutôt que des marins que l'on appellerait à juger de la validité des prises. La discussion dont nous avons fait mention au présent chapitre est ainsi résolue en faveur de la thèse qui nous semble la plus juste et la plus certaine ; mais, d'ailleurs, l'article dix-huit, non seulement par esprit de conciliation, mais encore

en vertu d'une indubitable nécessité technique, autorise les capteurs à désigner un officier de marine de haut grade pour faire partie du tribunal en qualité d'assesseur et avec voix purement consultative.

L'appréciation des qualités requises pour être nommé juge, dépend, à notre avis, du pays qui le désigne. Elle ne peut faire l'objet d'un examen international, ni d'une opposition des chancelleries ou du tribunal lui-même. Il s'agit d'une règle de conduite assez vague pour que les Puissances contractantes discutent sur son exécution, mais assez claire pour que chacune d'elles l'exécute loyalement. C'est en fait dans le choix des juges que résidera en grande partie le succès de la nouvelle institution si jamais elle fonctionne.

ARTICLE 11.

« Les juges et juges suppléants sont nommés pour une « période de six ans, à compter de la date où la nomi- « nation aura été notifiée au Conseil administratif insti- « tué par la Convention du 29 juillet 1899. Leur mandat « peut être renouvelé.

« En cas de décès ou de démission d'un juge ou d'un « juge suppléant, il est pourvu à son remplacement selon « le mode fixé pour sa nomination. Dans ce cas, la nomi- « nation est faite pour une nouvelle période de six « ans ».

Nous trouvons dans cet article le premier lien entre le tribunal permanent d'arbitrage et le tribunal international des prises maritimes. Les deux juridictions doivent former un Conseil administratif commun, qui a déjà fait pratiquement ses preuves depuis les travaux de la première Conférence, et auquel on confère en cet article une de ses nouvelles attributions.

Selon le rapport qui sert à tout ce projet d'exposé des motifs, les juges du tribunal ont comme garantie d'in-

dépendance de ne pouvoir être destitués arbitrairement. Bien que cette rédaction permette de supposer qu'il peut exister des motifs de destitution dont l'appréciation incomberait au tribunal lui-même ou à l'État dont dépend le juge, la Convention ne dit rien sur ce point. Il est évident cependant que si un juge déterminé perd la pleine jouissance de ses droits civils et politiques pour avoir encouru une condamnation pénale emportant l'interdiction civile, ou parce qu'il devient incapable ou dément, il doit quitter immédiatement ses fonctions et être remplacé par l'État qui l'a nommé. Tout autre motif que ne légitime pas évidemment un arrêt judiciaire, doit rentrer dans la catégorie des faits arbitraires auxquels le rapport fait allusion. Il est inutile de dire que les juges nommés continuent à dépendre de leurs nationalités respectives et de l'adhésion de celles-ci à la Convention. Si, en vertu de la clause de dénonciation que contient l'article 55, un État cessait d'être rangé parmi les contractants, son juge cesserait immédiatement aussi ses fonctions, lors même qu'il n'aurait pas accompli ses six années.

Pour réaliser la garantie d'impartialité et d'indépendance que l'on cherche, de même que pour la spécialité des connaissances et la stabilité personnelle des fonctions, nous aurions réellement préféré des juges à vie. Tirer un jurisconsulte éminent de son cabinet d'avocat ou de sa carrière administrative ou politique, ou d'un poste élevé des tribunaux de son pays, et lui offrir comme perspective unique six ans de services au tribunal international des prises, après quoi il est exposé à se trouver privé de ses anciennes ressources sans conserver les nouvelles, c'est s'exposer au refus des véritables compétences auxquelles il faudra finalement substituer des médiocrités. Et en ce cas, le stimulant de la réélection pourra quelquefois se faire sentir dans les arrêts.

ARTICLE 12.

« Les juges de la Cour internationale des prises sont « égaux entre eux et prennent rang d'après la date de la « notification de leur nomination (art. 11, alin. 1), et, « s'ils siègent à tour de rôle (art. 15, alin. 2), d'après « la date de leur entréee en fonctions. La préséance « appartient au plus âgé, au cas où la date est la « même.

« Les juges suppléants sont, dans l'exercice de leurs « fonctions, assimilés aux juges titulaires. Toutefois ils « prennent rang après ceux-ci ».

ARTICLE 13.

« Les juges jouissent des privilèges et immunités di- « plomatiques dans l'exercice de leurs fonctions et en « dehors de leur pays.

« Avant de prendre possession de leur siège, les juges « doivent, devant le Conseil administratif, prêter serment « ou faire une affirmation solennelle d'exercer leurs « fonctions avec impartialité et en toute conscience ».

Nous avons groupé ces deux articles parce qu'ils se rapportent à la condition des membres du tribunal international et qu'ils la réglementent de façon normale, sans prêter à sérieuses difficultés. Leur concéder les privilèges et immunités diplomatiques, c'est un moyen de relever leur prestige et d'assurer leur indépendance. Les laisser opter entre le serment ou l'affirmation, c'est reconnaître leur liberté de conscience. Le juge hollandais peut se trouver cependant dans une situation d'infériorité relative. Comme le tribunal réside normalement à La Haye, ce juge sera le seul d'entre ses membres qui n'ait pas le caractère diplomatique et, s'il est naturel qu'il ne jouisse d'aucune immunité dans son propre pays, il n'est pas aussi logique de le priver, pour certains actes

du cérémonial, des prérogatives et prééminences diplomatiques dont jouissent ses collègues.

Article 14

« La Cour fonctionne au nombre de quinze juges; « neuf juges constituent le quorum nécessaire.

« Le juge absent ou empêché est remplacé par le sup- « pléant ».

Article 15.

« Les juges nommés par les Puissances signataires « dont les noms suivent : l'Allemagne, les États-Unis « d'Amérique, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande- « Bretagne, l'Italie, le Japon et la Russie sont toujours « appelés à siéger.

« Les juges et les juges suppléants nommés par les « autres Puissances siègent à tour de rôle d'après le ta- « bleau annexé à la présente Convention; leurs fonctions « peuvent être exercées successivement par la même « personne. Le même juge peut être nommé par plu- « sieurs desdites Puissances ».

Le tableau auquel se réfère cet article est ainsi disposé :

Distribution des juges et juges suppléants par pays pour chaque année de la période de six ans.

	JUGES.	JUGES suppléants.	JUGES.	JUGES suppléants.
	Ire année.		**IIe année.**	
1	Argentine.	Paraguay.	Argentine.	Panama.
2	Colombie.	Bolivie.	Espagne.	Espagne.
3	Espagne.	Espagne.	Grèce.	Roumanie.
4	Grèce.	Roumanie.	Norvège.	Suède.
5	Norvège.	Suède.	Pays-Bas.	Belgique.
6	Pays-Bas.	Belgique.	Turquie.	Luxembourg.
7	Turquie.	Perse.	Uruguay.	Costa-Rica.
	IIIe année.		**IVe année.**	
1	Brésil.	Dominicaine.	Brésil.	Guatémala.
2	Chine.	Turquie.	Chine.	Turquie.
3	Espagne.	Portugal.	Espagne.	Portugal.
4	Pays-Bas.	Suisse.	Pérou.	Honduras.
5	Roumanie.	Grèce.	Roumanie.	Grèce.
6	Suède.	Danemark.	Suède.	Danemark.
7	Vénézuéla.	Haïti.	Suisse.	Pays-Bas.
	V^e année.		**VIe année.**	
1	Belgique.	Pays-Bas.	Belgique.	Pays-Bas.
2	Bulgarie.	Monténégro.	Chili.	Salvador.
3	Chili.	Nicaragua.	Danemark.	Norvège.
4	Danemark.	Norvège.	Mexique.	Équateur.
5	Mexique.	Cuba.	Portugal.	Espagne.
6	Perse.	Chine.	Serbie.	Bulgarie.
7	Portugal.	Espagne.	Siam.	Chine.

Avec plus de clarté et de rapidité que dans le précédent tableau, annexe officielle de la Convention, on constate dans un autre tableau, œuvre de M. Crowe, les difficultés et les injustices du système proposé. Voici ce tableau :

PAYS.	JUGES	SUPPLÉANTS
	Années.	
Espagne.......	4	4
Pays-Bas......	3	3
Belgique.......	2	2
Chine.........	2	2
Danemark......	2	2
Grèce.........	2	2
Norvège.......	2	2
Portugal.......	2	2
Roumanie......	2	2
Suède...	2	2
Turquie........	2	2
Bulgarie.......	1	1
Perse..........	1	1
Suisse.........	1	1
Serbie.........	1	
Siam..........	1	
Luxembourg....		1
Monténégro.....		1
TOTAL......	30	30

PAYS.	JUGES	SUPPLÉANTS
	Années.	
Argentine......	2	
Brésil.........	2	
Chili..........	2	
Mexique.......	2	
Colombie......	1	
Pérou.........	1	
Uruguay.......	1	
Vénézuéla.....	1	
Bolivie........		1
Costa-Rica.....		1
Cuba..........		1
Saint-Domingue.		1
Equateur.......		1
Guatémala.....		1
Haïti..........		1
Honduras......		1
Nicaragua......		1
Panama........		1
Paraguay......		1
Salvador.......		1
TOTAL......	12	12

Voici les explications que le rapport consacre aux deux articles ci-dessus rapportés.

« On a pensé qu'il fallait constituer un véritable tribu-« nal, et non une assemblée judiciaire. Pour cela, le nom-« bre de 15 magistrats a été considéré comme un maxi-« mum. Il aurait été excessif d'exiger qu'il y eût toujours « 15 juges présents et siégeant effectivement. Des causes « diverses peuvent empêcher un juge de siéger. Neuf « juges constitueront le quorum nécessaire.

« Puisqu'il ne doit y avoir que quinze juges et qu'il y a « 46 États, on ne peut donner à chaque État le droit de « nommer un juge dans les mêmes conditions. C'est là « qu'on s'est forcément heurté à de grandes difficultés et « à de naturelles susceptibilités. On pourrait évidemment, « pour sortir d'embarras, songer à des combinaisons va- « riées, qui auraient le mérite d'être très ingénieuses, « mais qui auraient le tort de ne pouvoir être acceptées « par les États dont le concours est indispensable pour « fonder la nouvelle institution. Il faut que les États qui « se considèrent comme traités peu favorablement pour « la répartition des magistrats se disent que les Puissan- « ces qui vont avoir une situation privilégiée quant à la « désignation des juges sont précisément celles qui font « le plus réel sacrifice en concourant à l'institution d'une « juridiction internationale. Ce sont elles qui joueront le « plus ordinairement le rôle de belligérants, ce sont donc « elles qui consentent à ce que la décision de leur tribu- « naux de prises puisse être revisée par la juridiction « internationale, à ce que celle-ci soit, de cette façon, « appelée à apprécier les actes de leurs officiers de ma- « rine.

« Les intérêts commerciaux d'un petit État neutre ne « seront-ils pas plus efficacement garantis par le fonc- « tionnement de la nouvelle juridiction que si cet État « devait compter uniquement sur l'impartialité du tribu- « nal des prises du capteur ou sur l'issue d'une réclama- « tion diplomatique? La réponse n'est pas douteuse. Les « divers systèmes juridiques seront représentés dans la « Cour où l'on ne pourra dire que telle ou telle influence « politique sera prépondérante. Outre qu'il est à supposer « que les juges choisis se dégageront d'un étroit esprit « national pour avoir uniquement la préoccupation de « faire bonne justice à tous, ils se neutraliseraient s'il en « était autrement.

« Si on fait remarquer que la guerre n'est pas faite

« seulement par les grandes Puissances, qu'elle peut être
« faite par une Puissance moins bien avantagée que cel-
« les-ci au point de vue de la désignation des membres
« de la Cour, il convient de répondre que le cas a été
« prévu et que l'on a sauvegardé le droit essentiel de tout
« État en cette matière, celui de ne pas voir les décisions
« de ses tribunaux de prises infirmées par une juridic-
« tion dans laquelle il ne serait pas représenté. D'après
« l'article 16, une Puissance belligérante peut toujours
« demander que le juge titulaire ou, à défaut, le juge
« suppléant nommé par elle prenne part au jugement de
« toutes les affaires provenant de la guerre. C'est là une
« garantie dont l'importance ne saurait être méconnue.

« Après ces considérations générales, exposons briè-
« vement le système que vous propose la première Com-
« mission.

« Toutes les Puissances nomment des magistrats de la
« Cour internationale, mais ces magistrats ne sont pas
« appelés à siéger de la même façon. Huit Puissances ont
« paru avoir un intérêt prépondérant par leur marine de
« guerre, le tonnage de leur marine marchande, l'im-
« portance de leur commerce maritime, de telle sorte
« que, par suite de la combinaison de ces divers éléments,
« la juridiction d'une Cour internationale des prises les
« concerne tout particulièrement, elles et leurs sujets,
« qu'elles soient neutres ou belligérantes. Les juges
« nommés par ces Puissances sont donc toujours appelés
« à siéger. Il n'est pas sans intérêt de noter que, si ces
« huit Puissances sont ici sur le même pied, il y a cepen-
« dant entre elles de très grandes différences quant à la
« marine militaire et quant à la marine marchande; il
« n'est pas besoin de citer des exemples.

« Pour les autres Puissances, il y a un tour de rôle ré-
« glé par un tableau qui sera annexé à la Convention et
« qui indique, année par année, les juges et leurs juges
« suppléants respectifs. Le juge de telle Puissance sié-

« gera les trois premières années, le juge de telle autre « les deux dernières années. On s'est efforcé de faire un « classement acceptable en tenant compte des différents « facteurs qui entrent en jeu. Que la répartition puisse « être critiquée sur tel ou tel point, cela est possible et « déjà la critique s'est exercée avec habileté et éloquence. « Il est impossible d'entrer dans la discussion de chaque « cas particulier. Il n'est pas étonnant que des inégalités « puissent être signalées entre États placés dans la même « catégorie; des inégalités plus grandes encore, s'il est « possible, existent, comme il a été dit plus haut, entre « les États qui ont un juge permanent.

« Deux observations doivent seulement être ajoutées. « Une Puissance qui a, par exemple, le droit d'avoir un « juge siégeant les trois premières années et un juge sup- « pléant pour les trois autres années, aura la faculté « de désigner la même personne pour exercer successi- « vement ces deux fonctions. Cela n'est pas inutile à dire « parce qu'au premier abord, il semblerait un peu étrange « qu'après avoir été juge, on fût juge suppléant. Il s'agit « ici de fonctions complètement distinctes dont l'exer- « cice successif, par la même personne, est tout naturel.

« En outre, une Puissance n'est nullement tenue de « choisir un juge de sa nationalité. Déjà, pour la Cour « permanente d'arbitrage instituée par la Convention du « 29 juillet 1899, des Puissances ont fait figurer sur leurs « listes des jurisconsultes n'étant pas leurs sujets. Rien « n'empêcherait donc plusieurs Puissances de s'entendre « pour désigner la même personne comme juge. Par « exemple, l'État A ayant droit à un juge pour la pre- « mière année, l'État B à un juge pour la deuxième an- « née et l'État C à un juge pour la troisième année, ces « trois États pourraient faire porter leur choix sur la « même personne qui siégerait ainsi trois ans à des titres « divers ».

Dans les passages du rapport que nous avons transcrits,

on trouve exposé avec une extraordinaire habileté et de la façon la plus propre à réunir un grand nombre de voix, tout ce qui peut être dit en faveur de l'organisation proposée. Toutefois, le délégué argentin, M. Rodriguez Larreta, y ajouta encore quelque chose, en exposant très éloquemment les raisons de son vote favorable, dans la commission, le 10 septembre. Il déclara que son pays acceptait le tableau relatif à la nomination des juges, non seulement parce qu'il était convaincu de la bonne foi avec laquelle il avait été dressé, mais encore parce qu'il considérait le projet moins comme un problème d'arithmétique que comme une institution de confiance et d'harmonie.

La thèse opposée fut soutenue avec grande ardeur par le délégué du Brésil, M. Ruy Barbosa, champion vaillant et décidé de l'égalité des nations devant la seconde Conférence de la paix. Sur ce point cependant, M. Barbosa paraissait convaincu que les problèmes relatifs à l'arbitrage, et ceux qui ont trait à la juridiction des prises sont différents, et il consacra surtout ses efforts à démontrer à grands renforts de documents, que la distribution proposée était peu équitable pour plusieurs nations et spécialement pour la République du Brésil.

Pour nous, nous pensons qu'il faut aller directement au fond des choses, et mettre en relief l'injustice de l'accord qui s'est établi à La Haye, et la réaction qu'il suppose dans la marche progressive du droit international. En premier lieu les différences que certaines délégations trouvèrent entre ce cas et celui du tribunal d'arbitrage ne paraissent pas absolument claires. Les décisions arbitrales se réduisent à substituer un acte de justice aux négociations diplomatiques ou aux moyens coercitifs, et la juridiction des prises n'a d'autre but que de remplacer l'action diplomatiqne contre les décisions injustes des tribunaux nationaux, par l'appel devant un tribunal international.

Dans l'une et l'autre hypothèse on rencontre des formes, diverses seulement, de l'administration de la justice internationale, jusqu'à tel point que, semblables en cela au genre et à l'espèce, le tribunal international des prises devient un cas d'arbitrage obligatoire, pour refus de justice nationale. En ce sens, il devient logique et compréhensible que l'État capteur, condamné par ses tribunaux nationaux, n'ait pas le droit d'en appeler au tribunal international.

La seule différence, et qui provient des conditions dans lesquelles est né, pour des raisons historiques, le récent tribunal des prises, c'est que les particuliers ont le droit d'agir personnellement et directement devant lui. Rappelons-nous, cependant, l'observation des délégués anglais, qui voulaient que seuls les États, sujets uniques du droit international, pussent être parties devant lui, et n'oublions pas, d'autre part, que si les États figurent seuls aujourd'hui comme plaideurs devant les tribunaux d'arbitrage, cela est dû en grande partie au caractère transitoire et occasionnel de ces tribunaux, et à la nature facultative de l'arbitrage lui-même. Il a été nécessaire jusqu'à présent, pour tout arbitrage international, que les États discutent et négocient diplomatiquement, prennent la question en mains, réglementent et établissent tous les détails. Quand on arrivera sur un autre terrain à l'arbitrage obligatoire et au tribunal permanent international, nous verrons réapparaître, peut-être, l'intervention personnelle des particuliers dans les affaires qui les intéressent d'une façon directe et certaine.

Il n'est pas nécessaire de se baser sur l'analogie entre le tribunal des prises et celui d'arbitrage, analogie qui permet d'appliquer à celui-là tout ce que nous avons dit de celui-ci dans un autre chapitre, pour démontrer que les considérations alléguées en faveur de son organisation actuelle ne sont pas convaincantes, et parfois ont une portée contradictoire.

On dit, par exemple, et le *Temps* de Paris du 15 septembre 1907 recueillait avec soin l'argument, que ce sont les grandes Puissances qui sont les plus sacrifiées et qui ont le plus de mérite lorsqu'elles consentent à l'établissement d'une juridiction internationale. Parlons clairement, en quoi consistent ce sacrifice et ce mérite? Tous les délégués de toutes les Puissances, petites et grandes, viennent dire très haut que les juridictions nationales de prises, influencées par les intérêts et la politique du belligérant capteur n'offrent aucune garantie d'impartialité ni de justice. De telle sorte que le sacrifice et le mérite dont on parle tant consistait à renoncer à l'injustice et à la partialité. Le monde est maintenant assez avancé pour qu'on ne puisse voir là ni sacrifice, ni mérite. Et cette interprétation ne fait aucun doute, car le même journal, résumant les idées que nous avons vues également dans les rapports, déclare immédiatement que les Puissances secondaires doivent considérer comme légitime l'avantage accordé aux grandes dans le tribunal, parce que ce sont les petites qui retireront de la nouvelle juridiction le plus de garanties.

Qu'on n'oublie pas non plus que les grandes Puissances qui se voient attribuer un juge permanent sont au nombre de huit. Immédiatement on peut faire ce calcul : chacune des huit obtient pour sa propriété et celle de ses ressortissants les avantages que procure ce tribunal, toutes les fois que l'une des sept autres est en guerre, et la fréquence de ces guerres sert d'argument pour justifier le monopole de la justice internationale. En échange, cette grande Puissance que nous prenons pour type, renonce à l'arbitraire vis-à-vis des sept autres dans les guerres qu'elle peut entreprendre. A comparer les deux aspects, la différence des deux situations doit être considérée comme un avantage et non comme un sacrifice.

Nous ne sommes pas davantage convaincus par l'argument selon lequel les intérêts des petits États neutres

seraient mieux garantis de cette façon. S'il est impossible de compter sur la justice des tribunaux nationaux de prises parce qu'ils sont l'œuvre d'un État belligérant, ni sur le succès d'une réclamation diplomatique juste lorsqu'elle est faite à un État fort, il sera impossible de convaincre personne qu'il y ait de plus grandes raisons de confiance, d'impartialité et de justice chez l'individu que nomment dans le même but l'État fort et l'État belligérant. Si l'on réunit huit facteurs d'injustice et de partialité, il est difficile que le total soit un nombre hétérogène. La vérité, c'est qu'on exagère beaucoup le péril des juridictions nationales et des notes diplomatiques, pour édifier à leurs dépens la nouvelle juridiction et couvrir la prééminence absolue que l'on veut conférer aux huit grandes Puissances.

Le fait qu'il existe entre elles de grandes différences aussi bien pour la marine marchande que pour la marine militaire, sans pourtant qu'elles cessent pour cela de n'avoir qu'un seul juge chacune, peut servir d'argument en faveur de notre thèse. Les huit Puissances énumérées à l'article quinze, sont d'accord pour que chacune d'elles désigne un seul juge permanent malgré ces différences, mais quand on arrive à la Puissance numéro neuf, elles réduisent le juge à quatre années, en se fondant uniquement sur les mêmes différences. N'en résulte-t-il pas clairement qu'elles ont deux poids et deux mesures pour une seule et même opération?

Il est de toute évidence qu'elles ont entouré leur monopole de la justice applicable à la capture sur mer, de tous les éléments nécessaires pour qu'il dure et se manifeste. Quand par malheur l'un des États dont les juges ne siègent qu'un certain nombre d'années voit celui-ci devenir malade ou s'absenter, le suppléant qui e remplace est presque toujours d'une autre nationalité. C'est dans ce but, à la seule exception de l'Espagne pendant deux ans sur les quatre qui lui sont attribués, que les titu-

laires et les suppléants de chaque nation sont placés dans des périodes différentes. Au contraire, les huit Puissances privilégiées ont toujours un suppléant disponible pour prendre la place d'un juge. Si une guerre vient à éclater et que le belligérant demande qu'on lui concède un siège, un des juges en fonctions tiré au sort, cède son siège, mais ceux des huit Puissances favorisées ne sont jamais soumis au sort. Elles seules maintiennent la continuité de leur justice, avec tout le poids et tous les avantages de l'autorité de la tradition, de la nomination facile et de la consécration ininterrompue qu'elles obtiennent de cette façon. Les huit juges permanents suffisent à former le quorum avec un autre, et lors même que les quinze juges se trouvent réunis, ils ont toujours la majorité sur les sept juges transitoires.

On ne peut administrer de cette façon, la justice internationale. Pourquoi? C'est d'abord, qu'avant toute autre raison il en est une fondamentale qu'il faut exposer brièvement. Si dans un État quelconque, d'institutions et de tendances démocratiques, les juges étaient éligibles, et que le tribunal suprême se composerait de trois, la requête présentée par deux gros capitalistes ou propriétaires terriens de choisir d'une façon permanente deux des magistrats, cependant que le reste des citoyens choisirait le troisième, chaque individu le désignant pendant un mois ou une année, cette requête, disons-nous, aurait-elle quelque chance de succès? La masse de la nation dirait avec raison que les fondements capitaux de la vie collective sont sacrés, et qu'il était justement nécessaire de retirer une influence ou une action plus grande sur la justice commune à ceux qui sont appelés à porter constamment devant elle leurs litiges et leurs intérêts.

Dépouillé de toute vaine réthorique, l'argument capital des défenseurs de la Convention se réduit à prétendre que les États assez forts pour faire plus de captures et avoir plus de litiges, ont besoin d'avoir une part plus

grande et une influence plus considérable dans le tribunal qui les juge. C'est oublier également que la société des nations ne peut admettre que l'on mesure le droit à organiser la justice d'après l'intérêt que l'on a à ses résolutions; ni qu'on établisse entre les États un ordre hiérarchique tout à fait incompatible avec son égalité fondamentale; ni que le droit, jusqu'ici arme puissante des faibles, serve d'instrument de domination aux puissants; ni qu'une nouvelle aristocratie bouleverse les fondements de la communauté juridique des nations, et ne laisse à la longue d'autre espérance de vie pour les petites qu'une nouvelle et terrible conflagration universelle.

Article 16.

« Si une Puissance belligérante n'a pas, d'après le tour « de rôle, un juge siégeant dans la Cour, elle peut de« mander que le juge nommé par elle prenne part au « jugement de toutes les affaires provenant de la guerre. « Dans ce cas, le sort détermine lequel des juges sié« geant en vertu du tour de rôle doit s'abstenir. Cette « exclusion ne saurait s'appliquer au juge nommé par « l'autre belligérant ».

Étant donné le système adopté, cette disposition paraît équitable, bien que plus d'un orateur ait déclaré au début qu'il ne convenait pas d'introduire dans le tribunal des juges de l'État capteur. En effet, pour défendre la cause de leur pays, il existe des conseillers, avocats ou agents, et pour informer sur le droit applicable, ils ne font guère défaut dans un tribunal qui a toute faculté pour le déterminer. Ils ne sont pas non plus une garantie d'impartialité, si l'on doit ajouter foi à tout ce qui a été dit dans la conférence contre les tribunaux de prises nationaux.

Il eût été logique, en tout cas, d'accorder le même droit à l'État neutre dont les nationaux auraient subi la capture et qui plaideraient par eux-mêmes ou par l'in-

termédiaire de leur Gouvernement. Il est peu équitable de donner un juge à une partie et pas à l'autre, et s'il semble peu stable de changer l'un des juges, dans chaque groupe d'affaires, à raison de la nationalité des intéressés, il n'y a pas non plus grande stabilité à le changer chaque année selon le tour, d'ailleurs peu glorieux, des nations faibles.

ARTICLE 17.

« Ne peut siéger le juge qui, à un titre quelconque
« aura concouru à la décision des tribunaux nationaux ou
« aura figuré dans l'instance comme conseil ou avocat
« d'une partie.

« Aucun juge, titulaire ou suppléant, ne peut interve-
« nir comme agent ou comme avocat devant la Cour
« internationale des prises ni y agir pour une Partie, en
« quelque qualité que ce soit, pendant toute la durée de
« ses fonctions ».

ARTICLE 18.

« Le belligérant capteur a le droit de désigner un offi-
« cier de marine d'un grade élevé qui siégera en qualité
« d'assesseur avec voix consultative. La même faculté
« appartient à la Puissance neutre, qui est elle-même
« partie au litige, ou à la Puissance dont le ressortissant
« est partie au litige; s'il y a, par application de cette
« dernière disposition, plusieurs Puissances intéressées,
« elles doivent se concerter, au besoin par le sort, sur
« l'officier à désigner ».

L'article dix-sept ne mérite que l'approbation, car son principe est juste et moral. Il faut applaudir également, sauf certaines réserves quant au cumul et au sort, au texte de l'article dix-huit. Cette faculté des Puissances neutres de nommer des assesseurs serait cependant beaucoup plus logique, si on leur avait reconnu en tout cas la présence d'un juge plutôt que d'un assesseur.

ARTICLE 19.

« La Cour élit son président et son vice-président à la « majorité absolue des suffrages exprimés. Après deux « tours de scrutin, l'élection se fait à la majorité relative « et, en cas de partage des voix, le sort décide ».

ARTICLE 20.

« Les juges de la Cour internationale des prises tou« chent une indemnité de voyage fixée d'après les règle« ments de leur Pays et reçoivent, en outre, pendant la « session ou pendant l'exercice de fonctions conférées « par la Cour, une somme de cent florins néerlandais « par jour.

« Ces allocations, comprises dans les frais généraux de « la Cour prévus par l'article 47, sont versées par l'en« tremise du Bureau international institué par la Con« vention du 29 juillet 1899.

« Les juges ne peuvent recevoir de leur propre Gou« vernement ou de celui d'une autre Puissance aucune « rémunération comme membres de la Cour ».

Cet article établit une combinaison habile ou ingénieuse pour éviter que les juges soient pratiquement amovibles, si la nation qui les nomme refusait de leur payer leurs appointements. Ceux-ci forment une masse commune dont on tire tous les paiements, et chaque Puissance s'entend pour leur versement avec un organisme international qui la représente.

ARTICLE 21.

« La Cour internationale des prises a son siège à La « Haye et ne peut, sauf le cas de force majeure, le trans« porter ailleurs qu'avec l'assentiment des parties belli« gérantes.

ARTICLE 22.

« Le Conseil administratif, dans lequel ne figurent

« que les représentants des Puissances contractantes, « remplit, à l'égard de la Cour internationale des prises, « les fonctions qu'il remplit à l'égard de la Cour perma- « nente d'arbitrage.

ARTICLE 23.

« Le Bureau international sert de greffe à la Cour in- « ternationale des prises et doit mettre ses locaux et son « organisation à la disposition de la Cour. Il a la garde « des archives et la gestion des affaires administratives.

« Le secrétaire général du Bureau international rem- « plit les fonctions de greffier.

« Les secrétaires adjoints au greffier, les traducteurs « et les sténographes nécessaires sont désignés et asser- « mentés par la Cour.

ARTICLE 24.

« La Cour décide du choix de la langue dont elle fera « usage et des langues dont l'emploi sera autorisé devant « elle.

« Dans tous les cas, la langue officielle des tribunaux « nationaux, qui ont connu de l'affaire, peut être em- « ployée devant la Cour.

ARTICLE 25.

« Les Puissances intéressées ont le droit de nommer « des agents spéciaux ayant mission de servir d'inter- « médiaires entre elles et la Cour. Elles sont, en outre, « autorisées à charger des conseils ou avocats de la dé- « fense de leurs droits et intérêts.

ARTICLE 26.

« Le particulier intéressé sera représenté devant la « Cour par un mandataire qui doit être soit un avocat « autorisé à plaider devant une Cour d'appel ou une « Cour suprême de l'un des Pays signataires, soit un

« avoué exerçant sa profession auprès d'une telle Cour, « soit enfin un professeur de droit à une école d'ensei- « gnement supérieur d'un de ces pays ».

Des articles que nous venons de copier, seuls les deux derniers demandent une brève explication. Les Puissances belligérantes ou neutres ont une liberté complète dans le choix de leurs défenseurs et peuvent les prendre là où il leur convient, mais les particuliers doivent nécessairement se servir d'un sujet ou citoyen de l'une des Puissances contractantes. Nous ne comprenons pas quel peut être le motif de cette restriction. Si l'individu victime d'une prise veut charger de sa représentation devant le nouveau tribunal un jurisconsulte éminent en matière de droit maritime, sujet d'une nation qui n'ait pas jugé opportun d'adhérer à cette convention, cette abstention de la Puissance non signataire, qui est pour elle un droit indubitable, devient la cause d'un double châtiment pour deux innocents : le national du pays adhérent que l'on prive de la défense qui lui paraissait la meilleure, et le national de l'État non adhérent auquel on ôte un moyen honorable et honoré de gagner sa vie.

ARTICLE 27.

« Pour toutes les notifications à faire, notamment aux « parties, aux témoins et aux experts, la Cour peut s'a- « dresser directement au Gouvernement de la Puissance « sur le territoire de laquelle la notification doit être « effectuée. Il en est de même s'il s'agit de faire procéder « à l'établissement de tout moyen de preuve.

« Les requêtes adressées à cet effet ne peuvent être re- « fusées que si la Puissance requise les juge de nature à « porter atteinte à sa souveraineté ou à sa sécurité. S'il « est donné suite à la requête, les frais ne comprennent « que les dépenses d'exécution réellement effectuées.

« La Cour a également la faculté de recourir à l'inter-

« médiaire de la Puissance sur le territoire de laquelle « elle a son siège.

« Les notifications à faire aux parties dans le lieu où « siège la Cour peuvent être exécutées par le Bureau in- « ternational ».

Cet article qui, quant au fond, ne requiert aucun commentaire, et qui est basé sur des dispositions analogues du tribunal permanent d'arbitrage, figure hors de sa place dans le projet du comité. Bien plutôt qu'au titre relatif à l'organisation du tribunal qu'il termine, il paraît correspondre à celui de la procédure dont la Convention s'occupe immédiatement.

449. — Nous n'avons pas à reproduire ici littéralement les vingt-trois articles du titre trois consacré à la procédure devant le tribunal international des prises. D'une part, la majorité de ses dispositions coïncide avec celles qui sont établies par les tribunaux d'arbitrage depuis 1899, d'autre part, la Convention, avec beaucoup de raison, laisse planer le vague sur les détails de cette procédure. Nous croyons qu'elle fait bien, parce qu'il s'agit d'une institution encore inconnue dont le fonctionnement ne peut se déterminer *a priori* et théoriquement. Il vaut mieux que le tribunal se meuve entre certaines lignes générales jusqu'à ce que les exigences d'une série d'affaires permettent de déterminer toutes les solutions dans une revision future. Il faut agir en cette matière comme l'ont fait les conférences de La Haye à propos de la procédure arbitrale. Ceux qui les désireraient lire, peuvent consulter ces articles dans un des appendices du présent volume.

Nous dirons seulement, en termes généraux, que la procédure établie suppose deux phases distinctes : l'une d'instruction écrite, l'autre de débats oraux. Pendant la seconde, le tribunal peut, sur la demande de l'une quelconque des parties, ou d'office, accorder une information

supplémentaire. Il n'y a, dans la Convention, aucune indication sur la partie à laquelle incombe la preuve, mais il est inutile d'insister sur ce point déjà examiné en étudiant l'article 5.

Les débats en général sont publics, et la délibération réservée est secrète. Ceux qui font partie de la minorité ne peuvent formuler de votes particuliers, et, dans ce but, seuls le président du tribunal et le greffier signent le jugement. Le tribunal apprécie librement, sans preuves légales, l'ensemble des allégations, documents et déclarations orales. C'est un jugement de conscience, qui comporte en ce qui concerne les faits des fonctions de juré, mais qui doit être motivé.

Quant aux frais de chaque litige, ils sont à la charge de chaque partie, si c'est sa défense qui les occasionne. Celle qui succombe supporte en plus les frais de la procédure et paie 1 0/0 de la valeur de la chose litigieuse pour les frais généraux du tribunal. A cet effet, les particuliers doivent fournir caution quand ils intentent le recours, et le tribunal peut subordonner à cette caution l'ouverture de la procédure. Ces dernières règles rentrent bien dans le critérium européen de la justice payée, et sont loin de notre principe de la justice absolument gratuite. Comme il n'y a pas de disposition prévoyant le cas d'insolvabilité, l'accès de la nouvelle juridiction est pratiquement fermé à qui a le malheur d'avoir mis toute sa fortune dans le navire ou les marchandises capturés.

Si le tribunal n'est pas en fonctions, une délégation de trois juges, nommés par lui, exerce à sa place les attributions suivantes : *a*) quand un recours a été interjeté dans les délais, elle envoie d'office et sans retard à l'autre partie copie littérale et certifiée de la lettre ou du télégramme qui l'a introduit; *b*) elle reçoit les exposés écrits, les réponses et répliques des parties, les antécédents et documents qu'elles veulent présenter; *c*) elle transmet à chacune des parties copie littérale certifiée

de tout ce que l'autre présente; *d*) elle indique le jour de l'audience publique qui suivra l'instruction écrite; *e*) enfin elle fixe le montant de la caution que doit fournir le particulier appelant.

Même ces grandes lignes de la procédure peuvent en pratique donner lieu à quelques doutes et à quelques difficultés, et c'est pour cela que l'article 50, le dernier du titre trois, a pris l'utile précaution d'autoriser le tribunal à proposer les modifications à la procédure qu'il jugerait opportunes. Il doit les communiquer au Gouvernement des Pays-Bas afin que les Puissances signataires s'entendent sur ce qu'il y a à faire.

450. — Les dispositions finales que nous n'avons pas non plus à reproduire ici littéralement font l'objet du titre quatre. Elles sont de trois classes. Les unes se réfèrent au tableau de distribution des juges, les autres à la ratification de la convention, les dernières à sa durée et à sa dénomination. Les premières tendent à résoudre les cas maintenant prévus de ratification partielle et successive de la convention projetée et la modification biennale du tableau de juges. Il est établi, à titre de disposition transitoire, que tant que le nombre de juges sera inférieur à onze, le quorum sera de sept.

Pour le dépôt des ratifications, on fixe la date du 30 juin 1909, si les Puissances disposées à ratifier peuvent fournir alors au tribunal neuf juges titulaires et neuf suppléants « aptes à siéger effectivement ». Cette dernière phrase que le rapport n'explique pas avec une suffisante clarté, pourrait s'interpréter en ce sens que les neuf nations prêtes à ratifier doivent être comprises dans les dix-sept qui ont la première année un juge titulaire, et alors ce serait un moyen de plus que se réserveraient les huit Puissances privilégiées pour s'assurer de la direction et de la domination perpétuelle du tribunal.

La durée de la convention est fixée à douze ans à partir de sa mise en vigueur. Elle pourra être renouvelée taci-

tement de six en six ans. La dénonciation qui ne produira effet qu'à l'égard de son auteur, devra être faite au moins un an avant l'expiration de chacune des périodes ci-dessus prévues.

451. — Telle fut dans son ensemble l'œuvre de la Conférence de 1907 sur le tribunal international des prises. Au moment où nous écrivions ces lignes en cherchant à condenser notre jugement, le numéro du *Times* de Londres du 21 septembre 1907 qui lui consacre une bonne partie de son éditorial passait entre nos mains. Cet article demande la modification préalable du droit maritime et conclut par ces paroles : « Tant que cette condition n'aura pas été remplie, nous ne pouvons nous soumettre irrévocablement à une juridiction inconnue, qui édicte et applique un droit ignoré ».

Donnons ici la clef de ce qui s'est passé, non sans provoquer un certain étonnement chez les observateurs attentifs, dans la séance plénière de la Conférence, ce même jour, 21 septembre 1907. On avait soumis au vote définitif le projet de convention relatif au tribunal international des prises, qui avait obtenu 28 votes pleinement favorables, 9 autres, ceux du Chili, de la Chine, de la Colombie, de Cuba, de l'Équateur, du Guatémala, de Haïti, du Salvador, de l'Uruguay, qui acceptèrent le projet sous réserve de l'article 15, ce qui peut être considéré comme équivalant à ne pas l'accepter; un refus absolu, celui du Brésil, et six abstentions : Saint-Domingue, le Japon, la Russie, le Siam, la Turquie et le Vénézuéla. C'est à ce moment, où les auteurs et les partisans du projet pouvaient se féliciter de leur victoire, que Sir Edward Fry, le premier délégué anglais, se leva suivi du Baron Marschall, premier délégué d'Allemagne, et du général Horace Porter, second délégué des États-Unis d'Amérique, afin de demander que le projet fût rédigé comme une convention spéciale. La Conférence y consentit sans débat, laissant aux nations qui l'avaient voté la liberté de ne pas

le ratifier, sans compromettre pour cela l'acceptation définitive des autres accords réalisés. Cette précaution, dont il ne fut donné aucun motif, ressembla pour beaucoup à l'épitaphe du tribunal international des prises.

A quoi bon, dès lors, insister sur des considérations générales relatives à l'article 7 et à l'article 15, bases du nouvel édifice ? Nous en avons déjà dit assez en les commentant, et cela suffit, étant donné le destin que paraît devoir rencontrer pour le moment l'institution nouvelle. Le projet, dans son ensemble, élaboré avec une incroyable rapidité, fait honneur à ses auteurs et spécialement à l'illustre professeur et jurisconsulte M. Renault, qui rédigea le rapport. Les défauts que nous avons eu l'occasion de signaler peuvent être considérés comme des taches sans importance dans une œuvre de cette valeur. Bien que jusqu'à présent on ne le ratifie pas, et qu'il soit nécessaire auparavant de codifier le droit des gens maritime ou de modifier les bases de l'article 7, ou, en tout cas, de changer radicalement le système adopté pour l'élection des juges, cette convention n'en figurera pas moins toujours comme l'une des initiatives et des résultats les plus heureux de la seconde Conférence de la Paix. Nous ne nous sommes autant arrêtés sur cette étude qu'en raison de cette ferme conviction.

CHAPITRE XXVIII

CONVOCATION D'UNE NOUVELLE CONFÉRENCE

452. — Dès les débuts de la seconde Conférence, certaines délégations conçurent le projet, accueilli par la presse, d'assurer la réunion périodique de ces assemblées mondiales. Deux fois, sans aucune objection, et avec une grande bonne volonté, les nations se sont prêtées à venir codifier les règles du droit international public, et persister dans cette voie ne peut qu'être profitable aux intérêts de la paix et de la justice universelles.

Le précédent des Conférences panaméricaines, qui se sont successivement réunies à Washington, Mexico et Rio de-Janeiro, et qui sont parvenues à un fonctionnement presque automatique, avec l'aide d'un organisme permanent, le Bureau international créé par elles, servait de puissant stimulant au projet de nouvelles réunions mondiales, sous l'influence de l'expérience acquise.

D'autre part, l'impossibilité pour cette seconde Conférence de La Haye, de résoudre toutes les questions comprises dans le programme, certaines par suite du manque de temps, d'autres par manque de préparation, et quelques-unes par suite de l'opposition des intérêts dont la conciliation sera l'œuvre des années, portait éga-

lement les délégations à se décider en faveur d'une nouvelle convocation.

Il y avait pourtant certaines difficultés à vaincre. L'initiative de l'Empereur de Russie pour les deux premières Conférences, si méritoire et si digne d'éloges, exigeait que l'on agît avec une certaine prudence et toutes sortes de considérations, pour que l'on ne pût suspecter personne de la plus légère intention de se mettre en opposition avec elle ou de lui substituer un accord général. Il n'était pas non plus possible d'exiger de la Souveraine ou du gouvernement des Pays-Bas, en donnant le caractère obligatoire aux nouvelles réunions, qu'ils renouvelassent la généreuse hospitalité donnée aux Conférences de 1899 et de 1907.

Il faut tenir compte également que la paix de l'Europe et les bonnes relations permanentes entre les diverses nations du monde, ne sont pas assez assurées pour qu'il soit possible ni prudent de fixer dès à présent la date à laquelle pourra se réunir, dans l'espace de huit ou neuf ans, une troisième Conférence.

453. — Une fois admise en principe la nécessité de sa convocation, deux tendances se firent jour immédiatement. Les uns voulaient que le délai fût fixé par analogie avec celui qui s'était écoulé entre la première et la seconde; d'autres jugèrent préférable de fixer la date d'un commun accord entre les Puissances. Le résultat de ces divergences fut une proposition de conciliation, rédigée de façon à expliquer certains de ses motifs, et soumise à la séance plénière du 21 septembre 1907, dans les termes suivants :

« La Conférence recommande aux Puissances la réu-
« nion d'une troisième Conférence de la Paix qui pour-
« rait avoir lieu, dans une période analogue à celle qui
« s'est écoulée depuis la précédente Conférence, à une
« date à fixer d'un commun accord entre les Puissances,
« et elle appelle leur attention sur la nécessité de pré-

« parer les travaux de cette troisième Conférence assez
« longtemps à l'avance pour que ses délibérations se
« poursuivent avec l'autorité et la rapidité indispensa-
« bles.

« Pour atteindre à ce but, la Conférence estime qu'il
« serait très désirable que, environ deux ans avant l'é-
« poque probable de la réunion, un Comité préparatoire
« fût chargé par les Gouvernements de recueillir les di-
« verses propositions à soumettre à la Conférence, de
« rechercher les matières susceptibles d'un prochain rè-
« glement international et de préparer un programme
« que les Gouvernements arrêteraient assez tôt pour
« qu'il pût être sérieusement étudié dans chaque pays.
« Ce Comité serait, en outre, chargé de proposer un
« mode d'organisation et procédure pour la Conférence
« elle-même ».

454. — Lorsque le premier délégué russe, M. de Nélidow, président de la seconde Conférence, rendit compte de cette motion, presque toutes les délégations se levèrent pour rendre successivement hommage à l'initiative de l'Empereur de Russie, et à l'hospitalité de la Reine des Pays-Bas pour les deux premières Conférences. Ce devoir accompli, la motion fut approuvée à l'unanimité.

455. — Dans la séance suivante de la Conférence, qui se tint le 27 septembre, le premier délégué hollandais, M. de Beaufort, fit constater que la Reine des Pays-Bas, son auguste souveraine, éprouvait la plus grande satisfaction à l'idée que la troisième Conférence se réunirait également à La Haye, et que le Gouvernement était disposé à lui offrir la même hospitalité, considérant comme un grand honneur pour les Pays-Bas, que s'élabore chez eux la grande œuvre de paix et de justice à laquelle collaboraient actuellement sur l'initiative de l'Empereur de Russie, les nations civilisées du monde entier.

456. — Ainsi fut assurée la continuité du pouvoir législatif mondial. Le droit des gens peut en espérer la codi-

fication définitive, et ce résultat doit être considéré comme satisfaisant pour la cause de la paix. Le doute qui planait sur le succès possible de ces assemblées universelles est dissipé. Devenant périodiques, leur prestige et leur force d'action augmentent extraordinairement. C'est à elles maintenant d'utiliser la force énorme qui a été déposée entre leurs mains pour réaliser à loisir le grand idéal que poursuit le droit international contemporain.

CHAPITRE XXIX

L'ACTE FINAL

---

457. — Dans la troisième séance plénière qui eut lieu le 20 juillet 1907, la Conférence nomma un comité de rédaction, trop nombreux en fait, composé du bureau général, des bureaux des commissions et de quelques délégués.

Ce comité tint quatre séances et délégua pratiquement les travaux préparatoires des Conventions et de l'acte final, à un sous-comité présidé par M. Louis Renault, et dont faisaient aussi partie MM. Scott, Lammasch, Fusinato et Asser.

458. — Deux ordres de problèmes, les uns de fond et les autres de forme, devaient recevoir une solution pour que l'on pût rédiger l'acte final. Nous les examinerons les uns après les autres.

459. — La plus importante de ce qu'on peut appeler les difficultés de fond, consistait à déterminer quelles résolutions de la Conférence et des Commissions seraient appelées à faire partie de l'acte final, et devraient être considérées comme des résolutions collectives.

Il est indubitable que les déclarations ou vœux dénués de portée juridique et ne rentrant pas à proprement parler dans le droit international public n'avaient pas à être

sanctionnés par l'accord ou la signature des Gouvernements, ni inscrits dans un accord international.

Prenons un exemple.

Dans la séance plénière du 16 octobre 1907 le célèbre sénateur français, le baron d'Estournelles de Constant avait proposé au milieu des acclamations unanimes de l'assemblée, et après un éloquent exposé des motifs, cette importante résolution : « La Conférence exprime « le vœu que chaque Gouvernement signataire de la « Convention de La Haye, contribue à l'édification du « Palais de la Paix, par l'envoi, d'accord avec l'architecte, des matériaux de construction, de décoration et « des objets d'art représentant le plus pur spécimen de « sa production nationale, de façon que ce Palais, ex- « pression de la volonté et de l'espérance universelles. « soit fait de la substance même de tous les pays ».

Pour assurer l'exécution de cette proposition qui ne devait pas être insérée dans l'acte final, le Président de la Conférence demanda aux délégués d'appeler sérieusement sur elle l'attention de leurs Gouvernements respectifs, et se chargea d'agir de même, en ce qui le concernait, vis-à-vis du président de la fondation Carnegie chargé de construire à La Haye le nouveau Palais de la Paix.

460. — Le domaine de l'acte final étant limité aux accords, déclarations, résolutions ou vœux de portée juridique et peut-être politique, il en fallait exclure toute résolution des commissions non reproduite ou approuvée devant la Conférence en séance plénière.

L'immunité de la propriété ennemie sur mer, la suppression de la contrebande de guerre et l'arbitrage obligatoire, se trouvaient dans ce cas. Les deux questions maritimes avaient obtenu dans la quatrième commission, et, dans la première, le problème de l'arbitrage, une majorité compacte, mais elles avaient échoué devant l'opposition tenace et décidée de minorités irréductibles.

Dans une Conférence de cette sorte, tous les résultats définitifs doivent avoir pour fondement l'unanimité. Entre nations indépendantes et souveraines, que ne domine point un lien social analogue à celui de la vie nationale, il est impossible et impraticable que la volonté de la majorité s'impose aux autres. Chaque État prend part à la réunion, sachant bien que son concours et son acquiescement sont nécessaires à la réalisation de toute œuvre collective, et que s'il est nécessaire d'y apporter un grand esprit de concorde et une grande et bonne volonté de transaction, il n'y a à redouter de pressions d'aucune sorte.

Comme la minorité varie nécessairement avec chaque problème à résoudre, le seul effet immédiat que l'on obtiendrait en convertissant en résolution collective de la Conférence l'opinion de la majorité, ce serait de rendre impossible à l'avenir la réunion de ces conférences, et de se priver de ce puissant élément d'action dans la voie de l'évolution et du progrès de la vie juridique internationale.

En fait, toutes les délégations le comprenant ainsi, chacune ne présenta aux séances plénières que les accords qui n'avaient point rencontré l'hostilité d'une opposition inébranlable et résolue, aucune ne prétendit que des résolutions ainsi combattues fissent partie de l'acte final. Ce fut donc la règle fondamentale de sa rédaction de n'y inclure que les conventions, déclarations ou votes acceptés dans les séances plénières de la Conférence.

461. — Dans ces séances plénières, comme nous avons eu l'occasion de le faire remarquer au cours de cet ouvrage, l'accord ne fut pas toujours unanime. Certaines nations y formulèrent des réserves relatives à des conventions entières ou à certains de leurs articles, d'autres s'abstinrent de voter ; d'autres encore votèrent contre un projet ou une convention tout entière. Comment faire, en ce cas, pour rédiger l'acte final ?

Les abstentions et les réserves ne constituaient pas un sérieux obstacle. Loin de comporter une attitude d'opposition irréductible dans tous les cas, elles permettent à l'œuvre de la majorité de s'affirmer et d'être acceptée comme accord final de la Conférence. Elles indiquent les tendances juridiques ou politiques d'un gouvernement; elles laissent ouvert le chemin des négociations et des amendements ultérieurs.

Plus grave est la situation créée par les votes négatifs. Se trouvaient en ce cas la déclaration prohibant le lancement des explosifs du haut des ballons et la convention pour la création d'un tribunal international des prises. Il y avait eu huit votes contraires à la première et un à la seconde, lorsqu'elles avaient été soumises à la Conférence en séance plénière. Le comité de rédaction, d'un commun accord, et avec un sens politique et pratique des plus élevés, ne voulut pas introduire les deux objets dans l'acte final sans s'être assuré d'abord que les opposants y consentaient. Ceux-ci n'acceptaient pas en ce qui les concernait la Déclaration et la Convention, mais ils prêtaient les mains à ce que la Conférence les rangeât au nombre des résultats acquis et les soumît comme tels à la ratification des gouvernements disposés à les accepter.

462. — Ce point résolu, il fallait décider si tous les résultats de la Conférence constitueraient autant de conventions que de propositions et de votes, ou si on pourrait les grouper et les simplifier d'une façon quelconque.

Pour les refondre, il était nécessaire de tenir compte de leur nature propre afin de ne pas mêler des matières sans relation entre elles, ainsi que de se préoccuper des réserves et abstentions de différents États, afin d'éviter que certaines prescriptions demeurassent sans ratification, malgré leur acceptation, parce qu'elles se trouveraient unies à d'autres qui soulèveraient chez certaines nations des scrupules, de l'opposition ou de la méfiance.

Par suite de cette nécessité, l'acte mentionne treize conventions différentes sur les matières suivantes :

a) Le règlement pacifique des conflits internationaux.

b) La limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes contractuelles.

c) L'ouverture des hostilités.

d) Les lois et coutumes de la guerre sur terre.

e) Les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre.

f) Le régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités.

g) La transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre.

h) La pose des mines sous-marines automatiques de contact.

i) Le bombardement par des forces navales en temps de guerre.

j) L'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève.

k) Certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime.

l) L'établissement d'une Cour internationale des prises.

m) Les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime.

Deux seulement de ces conventions comportent une refonte de projets ou d'accords différents. L'une d'elles se rapporte aux droits et devoirs des Puissances et personnes neutres dans la guerre terrestre, et se compose de la section IV du règlement sur les lois et coutumes de la guerre terrestre voté en 1899, ainsi que des règles acceptées par la Conférence de 1907 et réunies en projets relatifs aux États, aux particuliers et aux choses neutres.

L'autre convention à laquelle nous faisons allusion se

réfère à certaines restrictions au droit de capture dans la guerre maritime et embrasse trois projets sur l'inviolabilité de la correspondance postale, l'immunité des navires de pêche côtière et de ceux qui sont consacrés à des missions religieuses, scientifiques ou philanthropiques, et enfin au régime de l'équipage du navire marchand ennemi capturé. Nous les avons examinés en autant de chapitres distincts.

A ces treize Conventions, l'acte final joint, sous le n° 14, la déclaration relative aux projectiles ou explosifs lancés du haut des ballons. Ces quatorze accords internationaux, qui forment autant de documents séparés, portent la date du 18 octobre 1907, mais restent ouverts aux signatures des Plénipotentiaires des Puissances représentées à la seconde Conférence de la Paix, jusqu'au 30 juin 1908.

463. — L'acte final contient également la déclaration sur l'arbitrage obligatoire et la résolution sur les charges militaires, que nous avons reproduites dans les chapitres correspondants.

Il comprend en outre les cinq vœux formulés par la Conférence sur les objets suivants :

1° L'adoption du projet de tribunal de justice arbitrale et la recommandation relative à sa mise en vigueur aussitôt qu'on sera parvenu à un accord sur sa constitution et sur le choix des juges.

2° Le maintien, en cas de guerre, par les autorités compétentes, des rapports pacifiques, et notamment des relations commerciales et industrielles entre les populations des États belligérants et les pays neutres.

3° Le règlement par des conventions particulières, de la situation, au point de vue des charges militaires, des étrangers établis sur leurs territoires.

4° L'élaboration d'un règlement relatif aux lois et coutumes de la guerre maritime qui figurerait au programme de la prochaine Conférence et le vœu que, dans tous les

cas, les Puissances appliquent, autant que possible, à la guerre sur mer, les principes de la Convention relative aux lois et coutumes de la guerre sur terre.

5° La convocation d'une troisième Conférence dans une période analogue à celle qui s'est écoulée entre les deux premières, avec une préparation suffisante et par avance de ses travaux.

Comme annexe à l'acte final, on trouve le projet de Convention relatif à l'établissement d'un tribunal de justice arbitral.

464. — Au point de vue de la forme, l'acte final commence par noter que la seconde Conférence internationale de la Paix, proposée d'abord par le Président des États-Unis d'Amérique, ayant été, sur l'invitation de l'Empereur de Russie, convoquée par la Reine des Pays-Bas, s'est réunie le 15 juin 1907 à La Haye, avec la mission de donner un développement nouveau aux principes humanitaires qui ont servi de base à l'œuvre de la première Conférence de 1899.

Vient ensuite l'énumération des nations représentées, de leurs plénipotentiaires respectifs, et des délégués de tout ordre. L'ordre adopté pour les États, comme dans tous les actes et documents de la Conférence, est l'ordre alphabétique, selon la lettre initiale du nom en français. Quant aux États-Unis d'Amérique, et du Vénézuéla, c'est la seconde dénomination qui détermine l'ordre, et il en est de même de tous les pays qui mettent devant leur nom le mot République.

Malgré cette énumération de tous les délégués, les seuls plénipotentiaires eurent le droit de signer l'acte final et d'y apposer le sceau. Cette formalité du sceau ne fut pas remplie pour les Conventions elles-mêmes, afin d'éviter une longue perte de temps.

Un seul exemplaire fut dressé de l'acte final, en date du 18 octobre 1907, qui resta déposé dans les archives du gouvernement néerlandais, lequel en envoya des copies

littérales et légalisées à toutes les Puissances représentées à la Conférence.

Il est à noter que les Puissances énumérées au début de l'acte sont seulement au nombre de quarante-quatre. La République du Honduras n'est pas mentionnée, bien que dans une des séances finales de la Commission le Président de la Conférence ait déclaré, de l'assentiment général, qu'elle serait admise; mais ses délégués ne parvinrent pas à prendre part aux Conventions ni à se présenter aux réunions.

465. — Sur l'invitation de l'illustre président et rapporteur du sous-comité de rédaction, M. Louis Renault, le projet d'acte final fut voté dans l'avant-dernière séance de la Conférence, le 17 octobre 1907. Il obtint l'assentiment unanime de quarante-quatre nations représentées, sauf une réserve de la délégation suisse, relative à la recommandation aux Puissances signataires d'adopter le projet de Convention sur l'établissement d'un tribunal de justice arbitrale.

CHAPITRE XXX

LA SEANCE DE CLOTURE

466. — Le 18 octobre 1907, après la rédaction de l'acte final, eut lieu la séance de clôture. Le président de la Conférence, M. de Nélidow, premier délégué russe, prononça en cette occasion un discours intéressant qui laissait transparaître l'émotion profonde que lui causait l'œuvre accomplie. Après avoir proposé l'envoi de télégrammes de gratitude à la Reine des Pays-Bas ainsi qu'au président des États-Unis et voté des remerciements à ses collaborateurs immédiats, il porta sur les résultats obtenus, le jugement suivant :

« Dans la première allocution que j'ai eu l'honneur de « vous adresser, Messieurs, à la séance d'ouverture de la « Conférence, j'ai cru devoir indiquer que la tâche qui « nous était dévolue avait en vue deux objets : 1° cher- « cher le moyen de prévenir les conflits armés entre les « nations, et 2°, si la guerre a éclaté, en rendre les effets « moins pénibles pour ceux qu'elle pouvait atteindre di- « rectement ou indirectement.

« Les événements politiques qui se sont déroulés de- « puis la première Conférence, nous avaient fourni am- « ple matière à délibération en ce qui concerne cette der- « nière partie du problème que nous avions devant nous.

« L'insuffisance des arrangements relatifs aux règles de « la guerre sur terre élaborés en 1899 s'est manifestée « dans le cours des opérations militaires qui ont eu lieu « ces huit dernières années. On a pu également constater « combien il serait utile de pouvoir réglementer tant la « guerre maritime que la situation des neutres, ainsi que « certaines circonstances intimement liées aux condi- « tions que crée la guerre. C'est à ce travail, de nature « technique, et souvent fort délicat, que se sont livrées « la 2e, 3e et 4e Commission. Ces deux dernières avaient, « sous ce rapport, une tâche particulièrement compli- « quée, dont j'ai eu plus d'une fois l'occasion de faire « ressortir les difficultés. Et maintenant que nous avons « sous les yeux les résultats acquis, je ne sais si nous les « devons davantage à l'esprit élevé de conciliation mani- « festé par tous les intéressés, ou à l'habile direction des « éminents présidents de ces Commissions qui se sont « attachés à écarter les écueils et à trouver des solutions « acceptables pour tous.

« Ce qu'il y a de particulièrement remarquable sous ce « rapport ce sont les stipulations relatives à la guerre « sur mer et à la situation des neutres dans les guerres « maritimes. C'est la première fois qu'un essai de codifi- « cation a été tenté sur ce terrain et bien que nous « n'ayons fait qu'un commencement, les bases ont été « jetées, et ceux qui seront appelés à continuer notre en- « treprise rendront sans doute justice aux ouvriers de « la première heure.

« Je ne reviendrai qu'un instant sur l'esprit de con- « corde et d'entente qui a caractérisé les dispositions de « tous les membres de ces commissions. Quand des per- « sonnes étrangères à nos travaux jugent l'activité de « la Conférence, elles perdent trop souvent de vue que « nous ne sommes pas appelés à élaborer des théories « abstraites, à rechercher par les spéculations de l'es- « prit les solutions idéales des problèmes qui nous sont

« soumis. Nous sommes des mandataires de nos Gou-
« vernements et agissons en vertu d'instructions spécia-
« les, basées avant tout sur les intérêts de nos pays res-
« pectifs. Les considérations supérieures du bien de l'hu-
« manité en général doivent sans doute nous y servir de
« guides, mais nous ne pouvons dans leur application,
« avoir en vue avant tout que les intentions de ceux qui
« dirigent nos Gouvernements. Or, les intérêts directs des
« divers États sont souvent diamétralement opposés.
« C'est à chercher à les concilier et à les mettre d'ac-
« cord avec les exigences théoriques du droit et de la
« justice absolus, que s'est exercé l'esprit d'entente que
« je viens de signaler et qui, apprécié à ce point de vue,
« acquiert une valeur redoublée.

« Les progrès réalisés par la Conférence dans le do-
« maine préventif — moyens d'empêcher et d'écarter les
« conflits internationaux — ont été moins considérables.
« C'est que sur ce terrain le temps d'expérience a manqué
« pour attribuer un caractère d'urgence à de nouvelles
« solutions et en indiquer des conditions pratiques d'ap-
« plication, universellement reconnues. Les importants
« projets qui ont été présentés à la première Commission
« pour l'institution d'un tribunal de justice arbitrale et
« de l'arbitrage obligatoire étaient issues de combinai-
« sons théoriques qui se sont heurtées dans l'exécution
« à des difficultés insurmontables. La question de la Cour
« des prises, au contraire, dont la création s'était révélée
« hautement désirable, a pu aboutir à une solution satis-
« faisante qui restera un des monuments de cette Con-
« férence. On peut être assuré qu'elle ne manquera pas
« de trouver une utile application, qui contribuera indi-
« rectement à empêcher une plus grande extension des
« guerres.

« Cependant le travail accompli par la première Com-
« mission, sous l'habile et savante direction de son illus-
« tre président, pour l'institution tant d'un tribunal per-

« manent que de l'arbitrage obligatoire ne sera pas « perdu. Lorsque l'heure viendra de continuer l'œuvre « que nous avons entreprise, on consultera avec avidité « les procès-verbaux des séances de cette Commission et « du Comité d'examen, on y trouvera une étude aussi « consciencieuse qu'approfondie de ces questions sous « toutes leurs faces, et on y puisera des éléments pré- « cieux pour les décisions futures.

« Mais ce n'est point là dedans, Messieurs, que gît, à « mon avis, la principale signification de la deuxième « Conférence de la Paix. On ne saurait méconnaître « qu'une des principales garanties du maintien des rap- « ports pacifiques entre les peuples ne soit la connais- « sance plus intime des intérêts et besoins réciproques, « l'établissement de relations multiples et variées, dont « le réseau, toujours plus étendu, finit par créer entre « eux une solidarité morale et matérielle, de plus en « plus réfractaire à toute entreprise guerrière. La Confé- « rence actuelle a réalisé sous ce rapport le plus grand « progrès que l'humanité ait fait dans cette direction. « C'est pour la première fois que les représentants de « tous les États constitués se sont trouvés réunis pour la « discussion des intérêts qui leur sont communs et qui « visent au bien de l'humanité tout entière. Avec cela « l'association à nos travaux des représentants de l'Amé- « rique latine a incontestablement versé dans le trésor « commun de la science politique internationale des élé- « ments nouveaux et fort précieux, dont la valeur ne « nous était jusqu'à présent qu'imparfaitement connue. « De leur côté, les représentants de l'Amérique centrale « et méridionale ont eu l'occasion de connaître de plus « près la situation intérieure et les relations réciproques « des États européens qui, avec leurs institutions diver- « ses, historiquement développées, leurs traditions et « leurs particularités individuelles présentent des condi- « tions politiques sensiblement différentes de celles sous

« lesquelles vivent et progressent les jeunes peuples du « Nouveau Monde. Il y a eu ainsi avantage de part et « d'autre à cette connaissance plus intime, et à la colla- « boration à laquelle la Conférence a donné lieu, et qui « constituera un vrai progrès pour l'humanité.

« Nous pouvons donc repousser l'accusation que l'on « essaie déjà de jeter contre nous, en prétendant que nous « n'avons rien fait pour le maintien de la paix, rien pour « le progrès de la solidarité humaine. Il y a sans doute « beaucoup à faire encore dans cette voie. Les peuples « doivent être éduqués de façon à pouvoir, tout en gar- « dant chacun ses particularités et les traditions qui lui « sont chères, apprendre à s'estimer et à s'aimer. Aussi « devons-nous bien reconnaître que les voix qui se sont « élevées autour de nous et dans la presse connexe à la « Conférence, pour faire dans ce sens une recommanda- « tion aux Gouvernements, proclameraient certainement « un principe, dont les dirigeants des affaires du monde « pourront faire leur profit. Du reste, il est trop tôt pour « apprécier à sa juste valeur la signification de ce qu'a « fourni la 2e Conférence de la Paix. La presse qui s'y « intéressait a été régulièrement et largement tenue au « courant de ses travaux par les soins du secrétaire- « rédacteur. Elle a pu en faire part au monde entier à « mesure de leur développement progressif mais les conclu- « sions en doivent être abandonnées à une appréciation « d'ensemble, plus éloignée et partant plus objective. Les « vrais amis de la paix et du développement de l'huma- « nité dans la voie de la solidarité morale, du droit et de « la justice, ne manqueront pas de se livrer à ce travail « avec sincérité et bonne foi ».

467. — Ce discours fut suivi de ceux d'autres délégués. Le vice-président, M. de Beaufort, résuma également les résultats acquis, en rappelant la réponse que fit un homme d'État à certain indiscret qui lui demandait s'il avait accompli de grandes choses pendant sa longue

carrière : « Bien peu, dit-il, lorsque je ne songe qu'à moi-« même; quelques-unes lorsque je me compare aux au-« tres ».

Le premier délégué anglais, Sir Edward Fry, et le premier délégué italien, Comte Tornielli, se firent tour à tour les interprètes de la Conférence pour remercier le bureau et reconnaître l'effort réellement incroyable qu'avait fourni l'imprimerie nationale en publiant sans interruption, projets, comptes rendus et actes.

Deux délégués de l'Amérique latine, MM. Saënz Peña et Perez-Triana, représentants de la République Argentine et de la Colombie, émirent d'importantes et d'éloquentes considérations relatives aux travaux de la Conférence, à la convocation et à la collaboration du nouveau monde.

M. Tzudsuki, ambassadeur du Japon, et M. Saltaneh. premier délégué de Perse, parlèrent aussi au nom de leurs pays respectifs, et de l'Asie tout entière.

Enfin, le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas. M. Van Teets van Goudrian, président d'honneur de la Conférence, exprima toute la satisfaction que son Auguste souveraine, aussi bien que le Gouvernement dont il faisait partie, avaient ressentie à voir se dérouler la suite des séances, et offrit à nouveau l'hospitalité de la Hollande pour les nouvelles assemblées qui pourraient être convoquées à l'avenir. Il proposa également d'envoyer à l'Empereur de Russie, initiateur de ces réunions. un télégramme de congratulation.

468. — Ce discours achevé, le Président déclara que la Conférence était close et leva la séance. Les délégués. après avoir le lendemain signé les conventions selon leurs instructions et leurs votes, reprirent le chemin de leurs pays respectifs, et se dispersèrent à travers le monde.

L'œuvre de la seconde Conférence de la Paix était terminée et ne relevait plus que de l'appréciation définitive

de l'histoire. Le moment est venu de l'étudier dans son ensemble et d'apprécier ses conséquences probables. C'est à quoi nous consacrerons immédiatement notre dernier chapitre.

CHAPITRE XXXI

LES RÉSULTATS, LEUR JUGEMENT

---

469. — L'un des résultats de la Conférence de la Paix fut d'accroître les adhésions à certains accords internationaux anciens, et aux conventions et déclarations de la première Conférence de 1899.

On sait qu'au congrès de Paris de 1856, quatre règles de droit maritime furent proclamées, relatives : à l'abolition de la course, à l'immunité de la propriété privée ennemie sous pavillon neutre à l'exception de la contrebande de guerre, à l'immunité de la propriété neutre sous pavillon ennemi, sauf la même exception, et à l'effectivité du blocus maintenu avec une force suffisante pour empêcher réellement l'accès du littoral bloqué.

Ces règles de 1856 avaient été acceptées presque généralement.

Certaines nations pourtant, pour des motifs en relation avec l'abolition de la course et le respect de la propriété privée, leur refusèrent résolument leur adhésion. De ce nombre étaient l'Espagne et le Mexique.

Dans la session plénière que tint la Conférence le 27 septembre 1907, le premier délégué espagnol, M. de Villa Urrutia déclara que son Gouvernement, dans une note du 16 mai 1857, avait communiqué au Gouvernement de

France, que tout en appréciant à sa haute valeur la doctrine généreuse proclamée par la déclaration de Paris, et en se réjouissant de l'accord international relatif à la liberté de la marchandise ennemie sous pavillon neutre et de la marchandise neutre sous pavillon ennemi, ainsi qu'à l'effectivité du blocus, il lui était impossible d'accepter actuellement l'abolition de la course. Il ajouta que son Gouvernement n'avait jamais voulu faire usage du droit qu'il s'était réservé en 1857, et qu'étant actuellement animé du désir de contribuer à l'unification du droit international maritime, il l'avait chargé de porter à la connaissance de la Conférence qu'il acceptait le principe de l'abolition de la course et adhérait à la déclaration de Paris dans son intégrité.

Le premier délégué du Mexique, M. Labarra, prit immédiatement après la parole, pour une manifestation de sentiments identiques : « Notre Gouvernement, dit-il, « fera connaître son adhésion au Gouvernement français « par la voie diplomatique; mais il a bien voulu nous « autoriser à communiquer à la Conférence, que, de même « qu'il a accepté les trois derniers articles de la déclara- « tion de Paris, il adhère aujourd'hui à son article pre- « mier, qui prononça l'abolition de la course.

« En renonçant à cette réserve, le Gouvernement du « Mexique veut démontrer avec quelle sincérité il s'asso- « cie, d'une manière pratique, à la grande œuvre accom- « plie ici en commun ».

470. — De même, en fut-il de la Convention de Genève du 22 août 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés en campagne. Bien qu'il s'agisse là d'un accord qui emportait la sympathie universelle et l'assentiment de tous les peuples civilisés, certaines républiques d'Amérique n'avaient pas eu l'occasion ou peut-être n'avaient pas trouvé opportun d'adhérer expressément. Sur la liste des États représentés à la Conférence de revision qui inaugura ses travaux à Genève le 11 juillet 1906,

on ne voit pas figurer les noms des Républiques de Bolivie, de Colombie, de Cuba, de Saint-Domingue, de l'Equateur, de Haïti, de Panama, du Paraguay, du Salvador ni du Vénézuéla.

Certaines de ces républiques, telle celle de Colombie, y adhérèrent à cette époque; mais d'autres ne le firent qu'au moment où se réunissait la Conférence de la Paix, afin de pouvoir accepter l'accord de 1899 relatif aux blessés et malades de la guerre maritime. C'est donc grâce à la Conférence de 1907 que la Convention de Genève de 1864 est devenue le droit commun de tous les peuples de l'humanité, sans aucune exception.

471. — Il en a été de même de la Convention de 1899, étendant les principes de celle de Genève à la guerre maritime, ainsi que des deux autres accords sur les moyens pacifiques de résoudre des conflits internationaux et sur les lois de la guerre sur terre, élaborés par la première Conférence de la Paix. Les nations d'Europe et d'Amérique représentées à la seconde, en 1907, y avaient également pris part, mais deux nations seulement d'Amérique y étaient venues, les États-Unis de l'Amérique du Nord et la République du Mexique. Tous les pays représentés n'avaient pas ratifié les trois conventions, lesquelles, pour ces deux motifs, étaient loin de constituer le droit général de l'humanité.

La Conférence de 1907 obligea toutes les nations convoquées à étudier et à accepter les trois accords fondamentaux de 1899 et les convertit de cette manière en un droit commun à l'humanité tout entière. Jusqu'alors ils avaient formé l'œuvre contractuelle d'un groupe d'États, européens pour la plupart. Depuis 1907, ils se sont mués en règles universelles du droit des gens, la seconde Conférence leur donnant un prestige, une autorité mondiale, dont la première n'avait pu les doter.

472. — Il n'est pas, jusqu'aux déclarations de 1899 sur l'emploi des projectiles qui éclatent ou s'aplatissent fa-

cilement dans le corps humain, ou répandent des gaz asphyxiants ou délétères, qui n'aient dû à la réunion de la Conférence de 1907 d'obtenir une importante adhésion qu'elles n'avaient point jusqu'alors recueillie.

A la séance plénière du 17 août 1907, le premier délégué anglais Sir Edward Fry, déclara que si son Gouvernement avait jusque-là refusé de les admettre, il l'avait chargé d'annoncer que dorénavant il les acceptait entièrement, étant désireux de donner, dans la mesure du possible, un caractère unanime à ces accords.

473. — Il convient d'ajouter au succès que constituent ces manifestations et adhésions, le triomphe non moins grand d'avoir réuni pour la première fois les représentants de presque toutes les nations du monde civilisé, pour délibérer en commun pendant plus de quatre mois, d'avoir rassemblé des hommes de toutes les races, de toutes les religions, et de presque tous les continents, animés des mêmes aspirations, poursuivant un même résultat, sans qu'aucune contradiction irréductible soit venue jamais altérer la sérénité de leurs débats juridiques, sans que les haines et les préjugés nationaux aient jamais effacé leur désir de justice et de progrès international.

Si l'histoire était moins vieille d'un siècle, la seconde Conférence de la Paix n'eût pas été possible. Elle a été comme la consécration politique et pratique, au début du vingtième siècle, de la société internationale des États, et de la communauté juridique des peuples modernes. Les délégués du monde entier se sont réunis sans difficultés ni obstacles, comme si c'eût été la chose la plus naturelle et la plus simple, et immédiatement il s'est établi entre eux une admirable confraternité. Si l'on peut discuter l'unité de l'espèce humaine en ce qui concerne ses origines, l'assemblée mondiale de 1907 démontre à l'évidence que dans l'apogée de la civilisation moderne, elle constitue un fait politique indubitable.

474. — Le droit international, en ses fondements mêmes, devra tirer de cette réunion d'utiles renseignements. Dorénavant on n'y peut plus voir une science européenne et américaine exclusivement, ni un monopole du christianisme. Les peuples asiatiques qui avaient pris part à la première Conférence de 1899, y assistèrent cette fois avec une conscience plus ferme de leurs droits, une volonté et une conviction plus profondes d'y rencontrer un milieu plus approprié et plus proprice. Parmi eux, le Japon jouait le rôle de grande puissance orientale et asiatique, reconnue comme telle, sans hésitations ni arrière-pensée, par les grandes puissances occidentales de l'Europe et les États-Unis d'Amérique. On peut affirmer que la seconde Conférence de la Paix a été la consécration collective du rang nouveau conquis par l'empire du Japon, et de l'admission définitive au nombre des puissances dominantes d'un peuple de race jaune et de religion non chrétienne.

Il est certain que le Japon a dû s'assimiler tous les grands principes de la morale publique de l'Europe et de l'Amérique, lesquels, pour une large part, ont leur origine dans leurs doctrines religieuses, avant d'obtenir les résultats militaires économiques et politiques qui ont servi de marchepied à son élévation internationale. Il n'en reste pas moins que les doctrines classiques du droit des gens relatives à l'influence de la race et autres éléments similaires, dans la jouissance de ses prérogatives essentielles, ont été détruites par la réalité. Dans la société des États, aussi bien qu'entre les individus, il suffit de se servir énergiquement des moyens légitimes, pour atteindre, la plupart du temps, le but que l'on vise, et de même que tout homme, quel que soit le lieu de sa naissance, peut mériter par sa conduite et ses actes le respect et la considération des autres, toute nation, à quelque partie du monde qu'elle appartienne, et quelque race qui la peuple, est en état d'atteindre le summum de

la puissance humaine, et de jouir, si elle les mérite, de tous les avantages et de tous les honneurs que confère le droit des gens.

475. — La majorité des délégations réunies à La Haye eut l'occasion, l'obligation plutôt, étant donnés les propositions faites et les débats qu'elles suscitèrent, d'adopter une attitude déterminée dans les principales questions du droit international public, et d'exposer leur propre critérium relativement aux intérêts fondamentaux de l'État qu'elles représentaient, en déterminant la limite possible des concessions qu'ils consentiraient.

Jusqu'ici, par exemple, il fallait chercher les usages et coutumes de la guerre maritime, dans les pratiques incertaines et sur bien des points contradictoires des luttes internationales, ou dans les ouvrages, fréquemment inspirés de convictions particulières, des professeurs et des jurisconsultes. Cette fois, les nations elles-mêmes, par l'organe de leurs représentants officiels, ont discuté et précisé ce droit, et si quelques-unes de leurs exigences se présentèrent avec la crudité excessive des intérêts nationaux absolus, tandis que certaines transactions apparurent avec la tonalité incolore qui seule permet d'ordinaire de revêtir d'irréductibles antagonismes, on n'en parvint pas moins dans chaque cas à adapter la formule juridique aux nécessités vitales, et l'on chercha dans bien des occasions avec générosité et noblesse, à suivre l'orientation et l'influence de l'idéal scientifique.

Pour qui assistait à ces délibérations, après une longue carrière de professorat dans les Universités et une fréquentation fidèle des œuvres classiques des maîtres du droit international, la Conférence de La Haye apparaissait comme une sorte de clinique. Il y a pourtant une différence notable entre l'expérimentation médicale qui se fait dans une salle d'hôpital, et cette expérimentation juridique de La Haye. C'était la vie internationale dans quelques-unes de ses plus importantes manifestations

qu'étudiait la Conférence de La Haye; il ne faut donc pas s'étonner que l'on pût apercevoir de temps à autre ses curiosités pathologiques. Mais on put aussi bien y observer son fonctionnement réel, sain et vigoureux, qui crée les règles de droit, et semble une marche continue vers la réalisation pratique des plus nobles aspirations du progrès de la civilisation et de la justice.

Une telle réunion déchire le voile qui, dans les négociations particulières des chancelleries, dissimule la trame juridique. Elle substitue à la méfiance qui continue d'entourer la correspondance diplomatique, le respect, la sécurité et l'estime qu'engendrent les relations personnelles; elle permet d'achever en quelques semaines ce qui demanderait, par d'autres procédés, des années de gestation, et procure des résultats qui, de toute autre façon, auraient été absolument impossibles. Bien que l'œuvre totale de la Conférence puisse sembler petite, jamais les diplomates les plus habiles du monde n'eussent pu la réaliser, s'ils fussent demeurés isolés.

Même sur les points où aucune solution n'est intervenue, le chemin est frayé, par cela seul que l'on a déterminé les attitudes respectives des nations, et mis en lumière les nécessités et les mobiles de chaque opinion opposée.

476. — Ce qu'il faut également remarquer, c'est l'esprit libéral qui prévalut dans les conventions et dans les propositions de la majorité des délégués. Les Congrès diplomatiques passent, et non sans raison, au moins au point de vue historique, comme les défenseurs décidés des solutions réactionnaires, et ont la réputation d'être assez méticuleux lorsqu'il s'agit de s'avancer sur le terrain des réformes. Ici, au contraire, on vit les États-Unis d'Amérique se lever pour défendre avec une chaleur et un enthousiasme extraordinaires, un changement radical des usages internationaux ne comportant rien moins que l'inviolabilité de la propriété privée ennemie dans la

guerre maritime. La Grande-Bretagne, avec non moins de décision et de ténacité, se fit l'avocat d'une autre transformation de la guerre sur mer, non moins importante et certainement beaucoup plus inattendue : la suppression de la contrebande de guerre. L'Allemagne et la Grande-Bretagne encore rivalisèrent de zèle, pour placer au-dessus de leurs juridictions nationales, un tribunal international des prises maritimes, renonçant, en faveur d'une justice étrangère, à l'une des prérogatives jusqu'alors jalousement réservées à la souveraineté intérieure. La Russie et les États-Unis proposèrent à la fois des projets relatifs à l'organisation de l'arbitrage permanent, et le caractère obligatoire de cette dernière institution fut l'objet de nombreuses propositions et combinaisons auxquelles prirent part la presque totalité des États.

Observons en outre, que presque toutes les initiatives humanitaires, aussi bien en ce qui touche le bombardement des lieux non défendus que l'exemption de la capture des barques de pêche, ou l'amélioration de la condition des équipages capturés obtinrent un assentiment à peu près unanime, et furent consacrées par des accords internationaux. En certains cas, on se borna à consacrer définitivement des pratiques indécises ou vacillantes, dans d'autres le précepte établi constitue une généreuse innovation, mais toujours le mouvement donné et le but visé, eurent pour base les sentiments les plus nobles et l'idéal le plus élevé.

Si l'on compare les trois conventions élaborées par la Conférence de 1889 sur le règlement pacifique des conflits internationaux, les usages et coutumes de la guerre maritime et l'application à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève sur le traitement des blessés et malades en campagne, avec la nouvelle rédaction de ces traités due à la seconde Conférence de 1907, si l'on suit avec attention les débats d'où sont sorties ces dernières modifications, on peut affirmer sans aucune hési-

tation que les modifications réalisées, l'ont été constamment dans un sens progressif et libéral, et qu'aucune motion ne rencontra d'appui, lorsque l'on y put découvrir l'intention de revenir en arrière sur le chemin déjà parcouru par la première Conférence.

477. — C'est un autre sujet de gloire indiscutable pour la réunion mondiale de 1907 que d'avoir garanti contre toute attaque le grand principe de l'égalité juridique des nations. L'un des chapitres de cet ouvrage montre clairement que le projet fut formé, plus ou moins consciemment, d'imposer aux faibles, au moyen de formules juridiques, la suprématie des puissants, et de créer des moyens nouveaux d'intervention effective, sous le voile d'une juridiction apparemment indépendante.

La clameur fut grande contre ces propositions et la résistance décidée et victorieuse. La majorité des nations, tant des grandes que des petites, eût préféré l'échec de la Conférence et une dissolution scandaleuse, plutôt que de permettre ce changement radical dans la société des nations. 1907 eût en effet détruit par là une œuvre consacrée depuis quatre siècles dans l'histoire du monde. Cette ténacité qui écarta pour le moment tout péril d'inégalité entre les nations, constitue une garantie pour la réunion des futures conférences, la codification définitive et générale du droit international public, et le maintien de la paix universelle.

478. — C'est une chose également digne de remarque que d'avoir vu l'influence de l'idée de responsabilité pour les actes contraires au droit, si forte au sein des sociétés modernes, passer dans le droit international public et s'incarner sans difficultés dans les accords élaborés par la Conférence. Ceux-ci la proclament parfois purement et simplement, comme la conséquence naturelle des règles adoptées, d'autres fois elle revêt la forme spécifique et concrète d'indemnités pécuniaires obligatoires.

Nous avons vu, par exemple, les délégués allemands

proposer de consacrer expressément la responsabilité des États pour toute infraction au règlement sur les usages et coutumes de la guerre terrestre, et quand le moment fut venu de rédiger définitivement les conventions à signer, ce principe de la responsabilité revêtit dans l'esprit des délégations une telle force et une telle importance, qu'on jugea préférable de l'extraire des principes purement réglementaires et d'en faire une disposition essentielle de la convention solennelle dont cette réglementation est une annexe.

Quand les États commencèrent à consigner dans leurs lois intérieures ou dans les instructions nationales pour les armées en campagne certaines règles que le droit des gens avait lentement élaborées dans les chaires universitaires ou dans les livres, les pacifistes eux-mêmes crurent que l'humanité avait fait un grand pas en avant. Bien des années après, en 1899, un grand nombre de ces règles humanitaires passèrent du droit intérieur dans le droit international, mais dénuées de sanction et à peu près aussi de force coercitive. C'est avec raison cependant que l'on applaudit à ce progrès évident. Aujourd'hui, la Conférence de 1907 a accompli une nouvelle étape. Ce n'est plus seulement sur des règles internes et des règlements internationaux que l'humanité et la guerre se sont à peu près mises d'accord. Les nations affirment expressément qu'elles sont responsables des infractions à ces accords et les sanctionnent clairement en se soumettant aux conséquences internationales des violations qui peuvent se produire.

L'indemnité pécuniaire, expression dernière et matérielle du principe de la responsabilité de l'État, voilà ce que l'on recherche à chaque instant dans les projets présentés à la seconde Conférence et dans une grande partie des textes adoptés. Quand les nécessités militaires ou politiques commandent la subordination des droits individuels ou des atteintes à la propriété privée, elles ne légi-

timent pas cependant, comme on l'a cru durant des siècles, une dépossession pure et simple, sans responsabilité de la part des organismes sociaux. La force majeure et l'intérêt public peuvent exiger tout ce que justifie la nécessité, mais la nation qui profite de ce privilège compense les préjudices individuels au moyen d'une juste indemnité. Il y a cent ans, la majorité des diplomates n'eût point accepté ce principe, parce que, peut-être, les jurisconsultes ni l'opinion ne songeaient à s'en prévaloir.

479. — Comment dès lors expliquer qu'une partie de l'opinion ait considéré comme un échec l'œuvre des plénipotentiaires réunis à la seconde Conférence ? On les accuse surtout de ne s'être pas entendus sur le désarmement ou sur la limitation des armements, et de n'avoir fait disparaître ni toutes ni même l'une quelconque des multiples causes de discorde politique qui troublent le monde.

Cette déception est curieuse. En convoquant la Conférence, le gouvernement Russe exclut expressément du programme de ses délibérations la réduction des armements et les problèmes de caractère politique. Si quelqu'autre nation revenant sur la première de ces questions se réserva le droit de la soulever, il en fut d'autres qui déclarèrent très haut qu'elles ne la discuteraient pas, prétendirent même que son inscription au programme était pour elles une raison suffisante pour ne pas prendre part à la Conférence. Quiconque avait suivi avec attention le cours des négociations diplomatiques et des déclarations gouvernementales qui précédèrent la réunion de 1907, devait avoir très clairement compris que les séances ne pourraient amener de résultats pratiques relativement au désarmement universel. C'était déjà beaucoup que l'idée ait pu survivre à La Haye sans mettre en péril les autres buts visés par la Conférence, et pour y parvenir l'on dut recourir à de laborieuses négociations.

Non moins étrange la croyance selon laquelle les délégués eussent pu se faire avocats ou s'ériger en juges dans les conflits politiques internationaux, en copiant les procédés et en améliorant l'œuvre des grands congrès historiques comme ceux de Westphalie ou de Vienne. Ils n'étaient pas convoqués pour cela, et de telles questions ne rentraient pas dans le programme accepté. Peut-être même les circonstances politiques du moment ne l'eussent-elles pas permis. Ces grandes liquidations internationales d'où peut parfois sortir une reconstruction stable de la géographie politique, ont besoin d'intervenir au moment opportun et celui-ci ne peut être amené comme le dénouement d'une pièce de théâtre.

Ils se laissent griser par leurs nobles et généreux désirs, ceux qui demandent à la représentation juridique du monde réunie à La Haye ce qui n'est ni en son pouvoir, ni dans les instructions concrètes des Gouvernements qui l'ont désignée. Lorsqu'on ne veut pas voir ce qu'est en réalité la Conférence, et qu'on lui attribue le rôle fantastique le plus agréable au spectateur, il est facile de lui reprocher d'avoir failli à sa mission. Son œuvre devait être, elle a été essentiellement juridique, bien que le droit international déborde sur la politique militante, influe sur ses résultats, facilite les relations entre peuples, humanise la guerre et la rende plus difficile, procure et consolide la paix. C'est donc sur son terrain propre qu'il faut juger l'œuvre de la Conférence, en se gardant des illusions et des généreux désirs qui ne sont pas toujours réalisables.

480. — Sans parler des importantes améliorations apportées aux conventions de 1899 ni du vote de principe sur l'arbitrage obligatoire et le tribunal permanent de justice internationale, les treize conventions signées en 1907 se rapportent principalement au régime de la neutralité et au droit de la guerre sur mer.

C'est la première fois que ces problèmes de la neutra-

lité recevaient une codification positive et générale dans des accords internationaux. La notion de l'État neutre est si nouvelle en droit des gens, que le terme lui-même ne paraît pas remonter bien loin. Elle comporte la localisation absolue de la guerre, et, en ce sens, constitue une institution pacifiste. Son évolution, étant donné le principe dont elle part, est une lutte constante entre les nécessités militaires des puissances belligérantes, et le maintien des relations normales entre celles qui ne prennent pas part au conflit.

Cette lutte ne cesse même pas dans les périodes de repos et de calme. Il n'y a pour s'en convaincre, qu'à lire les écrits des publicistes les plus récents consacrés à ce sujet, et qu'à noter les difficultés auxquelles se heurtent les projets, parfois un peu trop théoriques, de M. Richard Kleen à l'Institut de droit international. Et cela présentait pour la Conférence une grande difficulté, car les délibérations sérieuses, élevées et profondes de l'Institut, ont toujours constitué une base solide pour tous les accords internationaux, et furent d'ailleurs consultées avec soin, invoquées avec respect, et suivies avec une conviction réfléchie, dans une grande partie des travaux de La Haye.

La Conférence de 1907, malgré tout, aborda résolument le problème de la neutralité, l'étudia depuis son point de départ, au début de la guerre, jusqu'à son évolution successive durant les hostilités sur terre et sur mer, et chercha à le résoudre aussi bien par rapport aux États eux mêmes, qu'en ce qui touche aux individus et à la propriété privée. Restent encore à trancher de multiples questions auxquelles on n'a pu donner de solution uniforme, mais le travail effectué revêt une importance considérable, et le droit des neutres se trouve, sur les points les plus intéressants, définitivement codifié.

On n'en peut dire autant des lois et coutumes de la guerre sur mer. Sans nier les avantages ni l'utilité des

accords intervenus qui constituent un excellent point de départ, et dont quelques-uns sont relativement importants, il faut avouer qu'en des matières d'une importance transcendante et d'une réglementation si nécessaire, telles que le blocus et la contrebande de guerre, il a été impossible de réunir l'unanimité. Même dans les règles de droit maritime qu'il fut possible de codifier, il fallut négliger certains aspects importants de la plupart des problèmes envisagés, devant les désaccords irréductibles qui se manifestèrent entre certaines nations. Le nombre des conventions signées en cette matière n'est pas en relation avec la quantité ni même avec la qualité de leur contenu.

Seul le tribunal des prises a eu la chance de ne pas mériter la critique que nous venons de formuler. Il est sorti de la Conférence organisé dans tous ses détails. Cependant, nous avons eu l'occasion de signaler ses relations étroites avec les règles de la guerre maritime et la subordination de son succès, en pratique, à la codification de cette branche du droit international.

481. — Pour que le jugement soit complet sur les résultats obtenus à La Haye par la seconde Conférence, il faut encore rappeler deux de ses aspects les plus importants. Nous faisons d'abord allusion à ce que l'on pourrait appeler la sphère d'action locale obligatoire des Conventions signées, ou, en d'autres termes, la possibilité d'adhésion, dans l'avenir, de toute nation non convoquée à la Conférence, ou de tout État qui viendrait par la suite à se constituer. Cette question qui touche au droit des gens positif en général pourrait recevoir trois solutions.

Selon l'une, les Conventions resteraient ouvertes à toute adhésion future, sans limitations ni difficultés aucunes, en laissant uniquement à la discrétion du Gouvernement hollandais le souci de fixer, dans chaque cas particulier, la situation exacte de l'État adhérent, relativement à sa souveraineté ou à son indépendance, ou à son

entrée dans la société des nations par le fait de la reconnaissance accordée à sa personnalité ou à son Gouvernement. Une autre solution consisterait à limiter l'adhésion aux Puissances convoquées à la Conférence, en donnant à leurs résolutions les caractères d'accords fermés, constituant le droit propre d'une société internationale restreinte. Enfin la dernière solution, de pratique récente, admise par la Conférence tenue à Genève en 1906 pour la revision de la Convention de 1864 sur l'inviolabilité des blessés et malades, des locaux et du personnel sanitaires, est une solution de caractère mixte. En principe la Convention reste réservée à ses auteurs primitifs, mais l'adhésion possible de nouveaux États produit son effet définitif, lorsqu'une année s'est écoulée depuis sa notification aux États contractants sans qu'aucun d'eux y ait fait d'objection.

Le Comité de rédaction et la Conférence en séance plénière furent d'avis de laisser ouvertes à l'adhésion libre toutes les Conventions sauf deux. Si l'on met de côté la création possible de nouveaux États, deux raisons déterminantes inspirèrent cette résolution. Ce fut d'abord ce fait, que l'adoption du système restrictif eût constitué une réaction sur la pratique libérale adoptée en 1899, laquelle n'a engendré aucune difficulté; ce fut ensuite cet autre fait que les Conventions auxquelles ce système s'applique n'ont pas le caractère de réciprocité mais celui de déclarations de principes, et que leur acceptation par tous les États est une chose nécessaire, pour qu'elles finissent par constituer un Code universel.

Cette décision ne mérite que des éloges. Aux solides raisons sur lesquelles elle s'appuie il n'y a point ou guère à ajouter. Les avantages théoriques d'un semblable procédé sont évidents et indiscutables ses commodités pratiques. Adopter une solution contraire, c'eût été faire œuvre égoïste et injuste. Une règle de droit qui ne peut s'étendre au prochain et qui revêt ainsi le caractère d'un

privilège ou d'un monopole dans la société nationale ou internationale, donne lieu immédiatement à des soupçons relativement à son degré d'utilité ou de justice, et rend suspecte la conduite de qui ne consent pas à encourir ses sanctions dans ses rapports avec autrui.

Examinons à la lumière de ces considérations si la Conférence eut raison d'abandonner la pratique de la porte ouverte pour deux de ses plus importantes Conventions : celle relative à l'organisation du tribunal international des prises, et celle qui organise les moyens pacifiques de résoudre les conflits internationaux.

Pour justifier la première exception, on a invoqué la composition du tribunal, prévue dans l'article 15, et qui comporte un système de rotation entre un nombre déterminé de nations. Or il nous paraît y avoir là une preuve de plus de l'erreur fondamentale du système. La justice internationale en matière de prises, apparaît comme si peu élastique et si peu compréhensive, que si l'une des grandes nations modernes se divise en deux comme cela vient de se présenter pour la Suède et la Norvège, un des nouveaux États ne pourra faire juger ses prises maritimes devant ce tribunal.

Il en est de même chaque fois que l'on adopte une solution contraire au droit. On peut la déguiser de sophismes habiles au moment où on la préconise; mais quand il s'agit de la mettre en œuvre, la situation se complique et engendre des inconvénients imprévus. Un tribunal privilégié, et de composition arbitraire et artificielle, exclut de sa juridiction tous les pays dont on n'a pas tenu compte lors de son organisation, et à chaque instant son œuvre se trouvera arrêtée par le péché originel.

C'est dans la Conférence de 1899 qu'il faut chercher l'origine de la seconde exception : la convention sur le règlement pacifique des conflits internationaux. On dut alors trancher le point de savoir si les bons offices, la médiation et l'arbitrage, réglementés tels qu'ils l'étaient,

devaient être laissés à la disposition d'une puissance quelconque non représentée à La Haye. Bien que la majorité des opinions fût favorable à un traité ouvert, certains scrupules d'ordre politique, nés dans l'esprit de quelques grandes nations, imposèrent la solution contraire.

En 1907, la situation était différente. Presque tous les États indépendants s'étaient réunis à la seconde Conférence, et certaines complications politiques qui avaient pu influer sur la décision antérieure, se trouvaient définitivement résolues. Par malheur, on leur en substitua d'autres, et peut-être l'obstacle vint-il d'une autre partie du monde. L'article 94 de la convention enregistra sans débat la règle que les conditions auxquelles les puissances non invitées à la seconde Conférence de la Paix y pourraient adhérer, seraient l'objet d'un accord entre les contractants.

A notre avis, ce système ne se justifie pas. Une nation prouve sa souveraineté et la défend tout aussi bien en signant une autre quelconque des treize conventions. qu'en adhérant à cette dernière. Le fait de désigner quatre des juges sur la liste permanente de La Haye, n'augmente pas d'un atome la quantité de pouvoir souverain ou d'indépendance nationale qui se manifeste lorsqu'un État fait partie d'une grande union internationale quelconque. Et la thèse que nous soutenons apparaîtra plus clairement encore si l'on tient compte de ce fait que ni les commissions d'enquête, ni l'arbitrage institués par cette convention ne sont dotés de force obligatoire. Un arbitrage peut être offert par un État à un autre Etat, aussi bien s'il fait partie des signataires de la convention que s'il se trouve dans l'impossibilité d'y adhérer, et l'État auquel cette proposition est faite peut se refuser à l'accepter dans un cas aussi bien que dans l'autre.

L'opinion est mal impressionnée, lorsqu'elle juge l'œude la seconde Conférence, et qu'elle constate que l'on

admet l'adhésion mondiale sans restrictions pour toutes les conventions sur les principes fondamentaux du droit international, et qu'on limite l'acceptation de celles qui organisent le pouvoir judiciaire entre les États, et lui donnent mission d'appliquer avec rectitude et sans habiletés diplomatiques ni abus de force précisément ces mêmes principes fondamentaux. Dans la communauté juridique des peuples souverains, comme dans la vie intérieure des nations, il convient de faciliter l'accès à la justice, garantie suprême du droit.

482. — Les conventions adoptées sont-elles applicables aux relations extérieures des puissances contractantes, sans limitations ni réserves, ou, pour parler autrement, les résolutions de 1907 vont-elles constituer un droit humain qui s'impose dorénavant à la communauté juridique des peuples, ou bien une série de stipulations particulières qui ne s'appliqueront qu'entre nations ayant apposé leurs signatures au bas du traité en question?

L'histoire du droit international pesait de tout son poids en faveur de cette dernière solution. En vertu des principes toujours invoqués et d'une pratique constante, on considère d'ordinaire que la loi écrite sous la forme de traités est le monopole des contractants.

On peut soutenir que la majorité des stipulations de La Haye, ou bien consacre les règles fondamentales depuis longtemps admises par l'opinion commune des nations, ou bien donne satisfaction aux exigences présentes de l'humanité. On ne peut donc les méconnaître sans contrevenir à la civilisation contemporaine. Il faut convenir également que si la majorité des quarante-quatre nations réunies à La Haye en 1907 avait formulé ces principes comme règle uniforme de conduite dans tous les cas et pour tous les peuples, la réprobation universelle qui stigmatiserait leur violation, eût donné à ces accords la sanction d'un droit de l'humanité.

Elles perdent certainement une grande partie de leur

efficacité et de leur force morale par cela seul qu'on borne leur champ d'application aux rapports des parties contractantes. C'est ainsi par exemple que lorsque les États modernes s'obligent à ne pas livrer au pillage une ville prise d'assaut, ils affaiblissent singulièrement la portée de cette règle lorsqu'ils ajoutent immédiatement qu'elle ne devra s'appliquer que lorsque les belligérants y auront par avance souscrit; ils semblent même alors légitimer indirectement le système contraire, dans les guerres où l'un des belligérants n'aurait pas ratifié la convention où cette règle se trouve inscrite.

Toutefois, par respect pour la tradition scientifique et diplomatique, la majorité des conventions signées à La Haye stipule que leurs dispositions ne sont applicables qu'entre parties contractantes, et que celles qui sont applicables en temps de guerre n'obligent les belligérants que dans le cas unique où chacun d'eux les aurait acceptées. On a exceptionnellement adopté un autre système dans la convention relative à l'ouverture des hostilités. L'article 1er suivant lequel les hostilités ne doivent commencer qu'après un avertissement préalable et non équivoque ayant la forme d'une déclaration de guerre ou d'un ultimatum avec déclaration de guerre conditionnelle, doit produire effet en cas de guerre entre deux ou plusieurs puissances contractantes. En revanche l'article 2, qui oblige à notifier sans retard l'état de guerre aux puissances neutres sera obligatoire dans les relations entre un belligérant et les puissances neutres ayant adhéré à cette convention.

On invoque deux motifs à l'appui de ce procédé. Un belligérant ne peut être soumis à des obligations qui ne s'imposent pas à son adversaire : tel est le premier argument que l'on pourrait appeler argument de fond. De cette façon, dit-on encore, on généralisera l'adhésion aux conventions, en augmentant l'intérêt que les nations auront à y souscrire : telle est la seconde raison, laquelle

présente un intérêt de politique pratique. Sans discuter l'utilité relative de ce second prétexte, il est indiscutable que tous les deux trahissent la puissance traditionnelle de l'idée de réciprocité dans les relations entre peuples.

Heureusement, la pratique journalière néglige d'ordinaire ces formules plutôt égoïstes, et quand les difficultés extrêmes viennent troubler la paix ou que l'obligation d'entrer en guerre s'impose à deux États, tous les autres s'empressent de conformer leur conduite aux exigences de l'esprit moderne et d'accomplir leurs devoirs d'humanité, même si les conventions écrites dont il s'agit ne font pas partie de leur législation positive. En dépit de ces formules positives qui semblent offrir à toute innovation une résistance invariable, les principes définitivement consacrés à La Haye par l'assentiment universel se convertiront en un droit mondial. Il existe, entre autres, un précédent curieux en ce sens. A la fin du siècle dernier, en 1898, une guerre éclata entre deux nations qui avaient refusé avec ténacité d'accepter les règles posées au congrès de Paris de 1856, en matière de guerre maritime. Or chacune des nations belligérantes, en commençant les hostilités, déclara qu'elle respecterait les Conventions de Paris. Il est permis de présager et d'espérer une victoire analogue, pour les accords réalisés par la Conférence de La Haye de 1907.

483. — Nous ne voulons point reproduire ici l'une après l'autre les félicitations ou les critiques que nous avons eu l'occasion, au cours des différents chapitres de ce volume, d'adresser à l'œuvre de la seconde Conférence étudiée dans ses détails, aux projets qui ont rencontré son approbation. Mais, dans ce coup d'œil d'ensemble que voici maintenant à son terme, il faut insister un moment sur la convocation qu'on a prévue et réclamée de nouvelles assemblées mondiales destinées à perfectionner et à étendre l'œuvre difficile que l'on n'a fait encore qu'ébaucher.

Au moment où la première Commission terminait ses travaux, M. Bourgeois déclara que si l'on n'exigeait point des parlements nationaux de modifier en une seule législature tout le droit interne des États qu'ils représentent, on pouvait encore moins exiger d'un parlement international qu'il élabore en quatre mois un droit mondial dans son ensemble. Cette observation d'évidence est un puissant argument en faveur de la réunion périodique des Conférences. Elles constitueront ainsi un organe législatif humain, et c'est d'elles que sortira la codification définitive et nécessaire du droit international public.

Il peut sembler encore prématuré de déterminer quelle place revient à la réunion de 1907 dans l'histoire de cette codification. Il se peut fort bien qu'en dépit de nos efforts pour arriver à une impartialité d'appréciation absolue le fait d'avoir pris part à cette assemblée et contribué modestement à ses travaux obscurcisse notre vue et nous dissimule en partie ses succès et ses échecs. Nous sommes sûrs cependant que l'on a mis en cette occasion au service d'une cause noble et généreuse, l'intelligence et la bonne volonté de jurisconsultes, de diplomates, de délégués techniques et d'hommes d'État et nous avons confiance dans la postérité et l'opinion définitive des critiques impartiaux étrangers à nos travaux, pour confirmer notre opinion optimiste et déclarer que la seconde Conférence n'a point démérité de la première et pourra soutenir aisément la comparaison avec celles qui la suivront.

Lorsque fut levée la dernière séance et que les délégués se préparèrent à quitter peut-être pour toujours le sol hospitalier de la Hollande, chacun d'eux dut faire un examen de conscience sur lui-même et se préparer à soumettre dans son pays à l'opinion publique et à son Gouvernement les résultats de l'œuvre commune. Le jugement de l'homme sur sa conduite et son œuvre indi-

viduelles n'appartient qu'à lui seul, mais l'appréciation de l'ensemble des tâches accomplies publiquement doit être mise sous les yeux de tous, en ces matières d'intérêt général. Pour nous, nous avons quitté La Haye, après mûre et sérieuse réflexion, en emportant la ferme conviction que la Conférence de 1907 avait contribué au bien-être de l'humanité et au progrès du droit international dans la mesure où elle le devait.

APPENDICES

I

Convention de Genève du 22 août 1864 pour l'amélioration du sort des blessés en campagne.

(*Indication des Souverains et Chefs d'États*).

Également animés du désir d'adoucir, autant qu'il dépend d'eux, les maux inséparables de la guerre, de supprimer les rigueurs inutiles et d'améliorer le sort des militaires blessés sur les champs de bataille, ont résolu de conclure une Convention à cet effet :

Article premier. — Les ambulances et les hôpitaux militaires seront reconnus neutres, et, comme tels, protégés et respectés par les belligérants aussi longtemps qu'il s'y trouvera des malades et des blessés.

La neutralité cesserait, si ces ambulances ou ces hôpitaux étaient gardés par une force militaire.

Art. 2. — Le personnel des hôpitaux et des ambulances, comprenant l'intendance, les services de santé, d'administration, de transport des blessés, ainsi que les aumôniers, participera au bénéfice de la neutralité lorsqu'il fonctionnera, et tant qu'il restera des blessés à relever ou à secourir.

Art. 3. — Les personnes désignées dans l'article précédent pourront, même après l'occupation par l'ennemi, continuer à remplir leurs fonctions dans l'hôpital ou l'ambulance qu'elles

desservent, ou se retirer pour rejoindre le corps auquel elles appartiennent.

Dans ces circonstances, lorsque ces personnes cesseront leurs fonctions, elles seront remises aux avant-postes ennemis par les soins de l'armée occupante.

Art. 4. — Le matériel des hôpitaux militaires demeurant soumis aux lois de la guerre, les personnes attachées à ces hôpitaux ne pourront, en se retirant, emporter que les objets qui sont leur propriété particulière.

Dans les mêmes circonstances, au contraire, l'ambulance conservera son matériel.

Art. 5. — Les habitants du pays qui porteront secours aux blessés seront respectés et demeureront libres. Les généraux des Puissances belligérantes auront pour mission de prévenir les habitants de l'appel fait à leur humanité, et de la neutralité qui en sera la conséquence.

Tout blessé recueilli et soigné dans une maison y servira de sauvegarde. L'habitant qui aura recueilli chez lui des blessés sera dispensé du logement des troupes, ainsi que d'une partie des contributions de guerre qui seraient imposées.

Art. 6. — Les militaires blessés ou malades seront recueillis et soignés, à quelque nation qu'ils appartiendront.

Les commandants en chef auront la faculté de remettre immédiatement aux avant-postes ennemis les militaires blessés pendant le combat, lorsque les circonstances le permettront, et du consentement des deux parties.

Seront renvoyés dans leur pays ceux qui, après guérison, seront reconnus incapables de servir.

Les autres pourront être également renvoyés, à la condition de ne pas reprendre les armes pendant la durée de la guerre.

Les évacuations, avec le personnel qui les dirige, seront couvertes par une neutralité absolue.

Art. 7. — Un drapeau distinctif et uniforme sera adopté pour les hôpitaux, les ambulances et les évacuations. Il devra être en toute circonstance accompagné du drapeau national.

Un brassard sera également admis pour le personnel neutralisé; mais la délivrance en sera laissée à l'autorité militaire.

Le drapeau et le brassard porteront la croix rouge sur fond blanc.

Art. 8. — Les détails d'exécution de la présente convention seront réglés par les commandants en chef des armées belligérantes, d'après les instructions de leurs Gouvernements respectifs, et conformément aux principes généraux énoncés dans cette Convention.

Art. 9. — Les Hautes Puissances contractantes sont convenues de communiquer la présente convention aux Gouvernements qui n'ont pu envoyer des Plénipotentiaires à la Conférence internationale de Genève, en les invitant à y accéder; le protocole est à cet effet laissé ouvert.

Art. 10. — La présente convention sera ratifiée, et les ratifications en seront échangées à Berne dans l'espace de quatre mois, ou plus tôt, si faire se peut.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires respectifs l'ont signée et y ont apposé le cachet de leurs armes.

Fait à Genève le vingt-deuxième jour du mois d'août de l'an mil huit cent soixante-quatre.

II

Convention pour l'amélioration du sort des blessés malades dans les armées en campagne.

Signée le 6 juillet 1906.

(*Liste des Souverains et Chefs d'États*).

Également animés du désir de diminuer, autant qu'il dépend d'eux, les maux inséparables de la guerre et voulant, dans ce but, perfectionner et compléter les dispositions convenues à Genève, le 22 août 1864, pour l'amélioration du sort des militaires blessés ou malades dans les armées en campagne,

Ont résolu de conclure une nouvelle Convention à cet effet, et ont nommé pour leurs Plénipotentiaires, savoir : ...

Lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus de ce qui suit :

CHAPITRE PREMIER. — **Des blessés et malades.**

Article premier. — Les militaires et les autres personnes officiellement attachés aux armées, qui seront blessés ou malades, devront être respectés et soignés, sans distinction de nationalité, par le belligérant qui les aura en son pouvoir.

Toutefois, le belligérant, obligé d'abandonner des malades ou des blessés à son adversaire, laissera avec eux, autant que les circonstances militaires le permettront, une partie de son personnel et de son matériel sanitaires pour contribuer à les soigner.

Art. 2. — Sous réserve des soins à leur fournir en vertu de l'article précédent, les blessés ou malades d'une armée tombés au pouvoir de l'autre belligérant sont prisonniers de guerre et les règles générales du droit des gens concernant les prisonniers leur sont applicables.

Cependant, les belligérants restent libres de stipuler entre eux, à l'égard des prisonniers blessés et malades, telles clauses d'exception ou de faveur qu'ils jugeront utiles ; ils auront, notamment, la faculté de convenir :

De se remettre réciproquement, après un combat, les blessés laissés sur le champ de bataille ;

De renvoyer dans leur pays, après les avoir mis en état d'être transportés ou après guérison, les blessés ou malades qu'ils ne voudront pas garder prisonniers ;

De remettre à un État neutre, du consentement de celui-ci, des blessés ou malades de la partie adverse, à la charge par l'État neutre de les interner jusqu'à la fin des hostilités.

Art. 3. — Après chaque combat, l'occupant du champ de bataille prendra des mesures pour rechercher les blessés et pour les faire protéger ainsi que les morts contre le pillage et les mauvais traitements.

Il veillera à ce que l'inhumation ou l'incinération des morts soit précédée d'un examen attentif de leurs cadavres.

Art. 4. — Chaque belligérant enverra, dès qu'il sera possible, aux autorités de leur pays ou de leur armée les marques ou pièces militaires d'identité trouvées sur les morts et l'état nominatif des blessés ou malades recueillis par lui.

Les belligérants se tiendront réciproquement au courant des internements et des mutations, ainsi que des entrées dans les hôpitaux et des décès survenus parmi les blessés et malades en leur pouvoir. Ils recueilleront tous les objets d'un usage personnel, valeurs, lettres, etc., qui seront trouvés sur les champs de bataille ou délaissés par les blessés ou malades décédés dans les établissements et formations sanitaires pour les faire transmettre aux intéressés par les autorités de leur pays.

Art. 5. — L'autorité militaire pourra faire appel au zèle charitable des habitants pour recueillir et soigner, sous son contrôle, des blessés ou malades des armées, en accordant aux personnes ayant répondu à cet appel une protection spéciale et certaines immunités.

CHAPITRE II. — **Des formations et établissements sanitaires.**

Art. 6. — Les formations sanitaires mobiles (c'est-à-dire celles qui sont destinées à accompagner les armées en campagne) et les établissements fixes du service de santé seront respectés et protégés par les belligérants.

Art. 7. — La protection due aux formations et établissements sanitaires et à leur matériel cesse si l'on en use pour commettre des actes nuisibles à l'ennemi.

Art. 8. — Ne seront pas considérés comme étant de nature à priver une formation ou un établissement sanitaire de la protection assurée par l'article 6 :

1° Le fait que le personnel de la formation ou l'établissement est armé et qu'il use de ses armes pour sa propre défense ou celle de ses malades et blessés;

2° Le fait qu'à défaut d'infirmiers armés, la formation est gardée par un piquet ou des sentinelles munis d'un mandat régulier;

3° Le fait qu'il est trouvé dans la formation des armes et

cartouches retirées des blessés et n'ayant pas encore été versées au service compétent.

CHAPITRE III. — Du personnel.

Art. 9. — Le personnel exclusivement affecté à l'enlèvement, au transport et au traitement des blessés et des malades, ainsi qu'à l'administration des formations et établissements sanitaires, les aumôniers attachés aux armées, seront respectés et protégés en toute circonstance; s'ils tombent entre les mains de l'ennemi, ils ne seront pas traités comme prisonniers de guerre.

Ces dispositions s'appliquent au personnel de garde des formations et établissements sanitaires dans le cas prévu à l'art. 8, n° 2.

Art. 10. — Est assimilé au personnel visé à l'article précédent le personnel des sociétés de secours volontaires dûment reconnues et autorisées par leur Gouvernement, qui sera employé dans les formations et établissements sanitaires des armées, sous la réserve que ledit personnel sera soumis aux lois et règlements militaires.

Chaque État doit notifier à l'autre, soit dès le temps de paix, soit à l'ouverture ou au cours des hostilités, en tout cas avant tout emploi effectif, les noms des sociétés qu'il a autorisées à prêter leurs concours, sous sa responsabilité, au service sanitaire officiel de ses armées.

Art. 11. — Une société reconnue d'un pays neutre ne peut prêter le concours de ses personnels et formations sanitaires à un belligérant qu'avec l'assentiment préalable de son propre Gouvernement et l'autorisation du belligérant lui-même.

Le belligérant qui a accepté le secours est tenu, avant tout emploi, d'en faire la notification à son ennemi.

Art. 12. — Les personnes désignées dans les articles 9, 10 et 11 continueront, après qu'elles seront tombées au pouvoir de l'ennemi, à remplir leurs fonctions sous sa direction.

Lorsque leur concours ne sera plus indispensable, elles seront renvoyées à leur armée ou à leur pays dans les délais et suivant l'itinéraire compatibles avec les nécessités militaires.

Elles emporteront, alors, les effets, les instruments, les armes et les chevaux qui sont leur propriété particulière.

Art. 13. — L'ennemi assurera au personnel visé par l'article 9, pendant qu'il sera en son pouvoir, les mêmes allocations et la même solde qu'au personnel des mêmes grades de son armée.

CHAPITRE IV. — **Du matériel.**

Art. 14. — Les formations sanitaires mobiles conserveront, si elles tombent au pouvoir de l'ennemi, leur matériel, y compris les attelages, quels que soient les moyens de transport et le personnel conducteur.

Toutefois, l'autorité militaire compétente aura la faculté de s'en servir pour les soins des blessés et malades; la restitution du matériel aura lieu dans les conditions prévues pour le personnel sanitaire, et autant que possible en même temps.

Art. 15. — Les bâtiments et le matériel des établissements fixes demeurent soumis aux lois de la guerre, mais ne pourront être détournés de leur emploi, tant qu'ils sont nécessaires aux blessés et aux malades.

Toutefois, les commandants des troupes d'opérations pourront en disposer, en cas de nécessités militaires importantes, en assurant au préalable le sort des blessés et malades qui s'y trouvent.

Art. 16. — Le matériel des sociétés de secours, admises au bénéfice de la Convention conformément aux conditions déterminées par celle-ci, est considéré comme propriété privée, et, comme tel, respecté en toute circonstance, sauf le droit de réquisition reconnu aux belligérants selon les lois et usages de la guerre.

CHAPITRE V. — **Des convois d'évacuation.**

Art. 17. — Les convois d'évacuation seront traités comme les formations sanitaires mobiles, sauf les dispositions spéciales suivantes :

1° Le belligérant interceptant un convoi pourra, si les nécessités militaires l'exigent, le disloquer en se chargeant des malades et blessés qu'il contient.



2° Dans ce cas, l'obligation de renvoyer le personnel sanitaire, prévue à l'article 12, sera étendue à tout le personnel militaire préposé au transport ou à la garde du convoi et muni à cet effet d'un mandat régulier.

L'obligation de rendre le matériel sanitaire, prévue à l'article 14, s'appliquera aux trains de chemins de fer et bateaux de la navigation intérieure spécialement organisés pour les évacuations, ainsi qu'au matériel d'aménagement des voitures, trains et bateaux ordinaires appartenant au service de santé.

Les voitures militaires, autres que celles du service de santé, pourront être capturées avec leurs attelages.

Le personnel civil et les divers moyens de transport provenant de la réquisition, y compris le matériel de chemin de fer et les bateaux du commerce utilisés pour les convois, seront soumis aux règles générales du droit des gens.

CHAPITRE VI. — **Du signe distinctif.**

Art. 18. — Par hommage pour la Suisse, le signe héraldique de la croix rouge sur fond blanc, par interversion des couleurs fédérales, est maintenu comme emblème et signe distinctif du service sanitaire des armées.

Art. 19. — Cet emblème figure sur les drapeaux, les brassards, ainsi que sur tout le matériel se rattachant au service sanitaire, avec la permission de l'autorité militaire compétente.

Art. 20. — Le personnel protégé en vertu des articles 9, alinéa 1er, 10 et 11, porte, fixé au bras gauche, un brassard avec croix rouge sur fond blanc, délivré et timbré par l'autorité militaire compétente, accompagné d'un certificat d'identité pour les personnes rattachées au service de santé des armées et qui n'auraient pas d'uniforme militaire.

Art. 21. — Le drapeau distinctif de la Convention ne peut être arboré que sur les formations et établissements sanitaires qu'elle ordonne de respecter et avec le consentement de l'autorité militaire. Il devra être accompagné du drapeau national du belligérant dont relève la formation ou l'établissement.

Toutefois les formations sanitaires tombées au pouvoir de

l'ennemi n'arboreront pas d'autre drapeau que celui de la Croix-Rouge, aussi longtemps qu'elles se trouveront dans cette situation.

Art. 22. — Les formations sanitaires des pays neutres, qui, dans les conditions prévues par l'article 11, auraient été autorisées à fournir leurs services, doivent arborer, avec le drapeau de la Convention, le drapeau du belligérant dont elles relèvent.

Les dispositions du deuxième alinéa de l'article précédent leur sont applicables.

Art. 23. — L'emblème de la croix rouge sur fond blanc et les mots *Croix Rouge* ou *Croix de Genève* ne pourront être employés, soit en temps de paix, soit en temps de guerre, que pour protéger ou désigner les formations et établissements sanitaires, le personnel et le matériel protégés par la Convention.

CHAPITRE VII. — De l'application et de l'exécution de la Convention.

Art. 24. — Les dispositions de la présente Convention ne sont obligatoires que pour les Puissances contractantes, entre deux ou plusieurs d'entre elles. Ces dispositions cesseront d'être obligatoires du moment où l'une des Puissances belligérantes ne serait pas signataire de la Convention.

Art. 25. — Les commandants en chef des armées belligérantes auront à pourvoir aux détails d'exécution des articles précédents, ainsi qu'aux cas non prévus, d'après les instructions de leurs Gouvernements respectifs et conformément aux principes généraux de la présente Convention.

Art. 26. — Les Gouvernements signataires prendront les mesures nécessaires pour instruire leurs troupes, et spécialement le personnel protégé des dispositions de la présente Convention et pour les porter à la connaissance des populations.

CHAPITRE VIII. — De la répression des abus et des infractions.

Art. 27. — Les Gouvernements signataires, dont la législation ne serait pas dès à présent suffisante, s'engagent à

prendre ou à proposer à leurs législatures les mesures nécessaires pour empêcher en tout temps l'emploi, par des particuliers ou par des sociétés autres que celles y ayant droit en vertu de la présente Convention, des insignes ou de la dénomination de *Croix Rouge* ou *Croix de Genève,* notamment dans un but commercial, par le moyen de marques de fabrique ou de commerce.

L'interdiction de l'emploi des insignes ou de la dénomination dont il s'agit produira son effet à partir de l'époque déterminée par chaque législation et, au plus tard, cinq ans après la mise en vigueur de la présente Convention. Dès cette mise en vigueur, il ne sera plus licite de prendre une marque de fabrique ou de commerce contraire à l'interdiction.

Art. 28. — Les Gouvernements signataires s'engagent également à prendre ou à proposer à leurs législatures, en cas d'insuffisance de leurs lois pénales militaires, les mesures nécessaires pour réprimer, en temps de guerre, les actes individuels de pillage et de mauvais traitements envers des blessés et malades des armées, ainsi que pour punir, comme usurpation d'insignes militaires, l'usage abusif du drapeau et du brassard de la Croix-Rouge par des militaires ou des particuliers non protégés par la présente Convention.

Ils se communiqueront, par l'intermédiaire du Conseil fédéral suisse, les dispositions relatives à cette répression, au plus tard dans les cinq ans de la ratification de la présente Convention.

Dispositions générales.

Art. 29. — La présente Convention sera ratifiée aussitôt que possible.

Les ratifications seront déposées à Berne.

Il sera dressé du dépôt de chaque ratification un procès-verbal dont une copie, certifiée conforme, sera remise par la voie diplomatique à toutes les Puissances contractantes.

Art. 30. — La présente Convention entrera en vigueur pour chaque Puissance six mois après la date du dépôt de ses ratifications.

Art. 31. — La présente Convention, dûment ratifiée, rem-

placera la Convention du 22 août 1864 dans les rapports entre les États contractants.

La Convention de 1864 reste en vigueur dans les rapports entre les parties qui l'ont signée et qui ne ratifieraient pas également la présente Convention.

Art. 32. — La présente Convention pourra, jusqu'au 31 décembre prochain, être signée par les Puissances représentées à la Conférence qui s'est ouverte à Genève le 11 juin 1906, ainsi que par les Puissances non représentées à cette Conférence qui ont signé la Convention de 1864.

Celles de ces Puissances qui n'auront pas signé le 31 décembre 1906 resteront libres d'adhérer par la suite à la présente Convention. Elles auront à faire connaître leur adhésion au moyen d'une notification écrite adressée au Conseil fédéral suisse et communiquée par celui-ci à toutes les Puissances contractantes.

Les autres Puissances pourront demander à adhérer dans la même forme, mais leur demande ne produira effet que si, dans le délai d'un an, à partir de la notification au Conseil fédéral, celui-ci n'a reçu d'opposition de la part d'aucune des Puissances contractantes.

Art. 33. — Chacune des parties contractantes aura la faculté de dénoncer la présente Convention; cette dénonciation ne produira ses effets qu'un an après la notification faite par écrit au Conseil fédéral suisse et immédiatement communiquée par celui-ci à toutes les autres Parties contractantes.

Cette dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires ont signé la présente Convention et l'ont revêtue de leurs cachets.

Fait à Genève, le six juillet mil neuf cent six, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives de la Confédération suisse, et dont des copies, certifiées conformes, seront remises par la voie diplomatique aux Puissances contractantes.

III

Conventions de la Conférence internationale de la Paix réunie à La Haye en 1899.

ACTE FINAL
(29 juillet 1899)

La Conférence internationale de la Paix, convoquée dans un haut sentiment d'humanité par Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies, s'est réunie sur l'invitation du Gouvernement de sa Majesté la Reine des Pays-Bas, à la Maison royale du Bois, à La Haye, le 18 mai 1899.

Les Puissances, dont l'énumération suit, ont pris part à la Conférence, pour laquelle Elles avaient désigné les délégués nommés ci-après : . . . .

. . . .

Dans une série de réunions, tenues du 18 mai au 29 juillet 1899, où les délégués précités ont été constamment animés du désir de réaliser, dans la plus large mesure possible, les vues généreuses de l'Auguste initiateur de la Conférence et les intentions de leurs Gouvernements, la Conférence a arrêté, pour être soumis à la signature des plénipotentiaires, le texte des Conventions et déclarations énumérées ci-après et annexées au présent acte :

I. — Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux ;

II. — Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre;

III. — Convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève du 22 août 1864;

IV. — Trois déclarations concernant :

1° L'interdiction de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux;

2° L'interdiction de l'emploi des projectiles qui ont pour but unique de répandre des gaz asphyxiants ou délétères ;

3° L'interdiction de l'emploi de balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain, telles que les balles à enveloppe dure dont l'enveloppe ne couvrirait pas entièrement le noyau ou serait pourvue d'incisions.

Ces conventions et déclarations formeront autant d'actes séparés. Ces actes porteront la date de ce jour et pourront être signés jusqu'au 31 décembre 1899 par les Plénipotentiaires des Puissances représentées à la Conférence internationale de la Paix à La Haye.

Obéissant aux mêmes inspirations, la Conférence a adopté à l'unanimité la résolution suivante :

La Conférence estime que la limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité.

Elle a, en outre, émis les vœux suivants :

1° La Conférence, prenant en considération les démarches préliminaires faites par le Gouvernement fédéral suisse pour la revision de la Convention de Genève, émet le vœu qu'il soit procédé à bref délai à la réunion d'une Conférence spéciale ayant pour objet la revision de cette convention ;

Ce vœu a été voté à l'unanimité.

2° La Conférence émet le vœu que la question des droits et des devoirs des neutres soit inscrite au programme d'une prochaine conférence;

3° La Conférence émet le vœu que les questions relatives aux fusils et aux canons de marine, telles qu'elles ont été examinées par elle, soient mises à l'étude par les Gouvernements, en vue d'arriver à une entente concernant la mise en usage de nouveaux types et calibres;

4° La Conférence émet le vœu que les Gouvernements, tenant compte des propositions faites par la Conférence, mettent à l'étude la possibilité d'une entente concernant la limitation des forces armées de terre et de mer et des budgets de guerre;

5° La Conférence émet le vœu que la proposition tendant à déclarer l'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre sur mer soit renvoyée à l'examen d'une conférence ultérieure;

6° La Conférence émet le vœu que la proposition de régler

la question du bombardement des ports, villes et villages, par une force navale, soit renvoyée à l'examen d'une conférence ultérieure.

Les cinq derniers vœux ont été votés à l'unanimité, sauf quelques abstentions.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires ont signé le présent acte et y ont apposé leurs cachets.

Fait à La Haye, le vingt-neuf juillet mil huit cent quatre-vingt-dix-neuf, en un seul exemplaire qui sera déposé au ministère des Affaires étrangères et dont des copies, certifiées conformes, seront délivrées à toutes les puissances représentées à la Conférence.

CONVENTION

Pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

(*Indication des souverains et chefs d'État*).

Animés de la ferme volonté de concourir au maintien de la paix générale;

Résolus à favoriser de tous leurs efforts le règlement amiable des conflits internationaux;

Reconnaissant la solidarité qui unit les membres de la société des nations civilisées;

Voulant étendre l'empire du droit et fortifier le sentiment de la justice internationale;

Convaincus que l'institution permanente d'une juridiction arbitrale, accessible à tous, au sein des Puissances indépendantes, peut contribuer efficacement à ce résultat;

Considérant les avantages d'une organisation générale et régulière de la procédure arbitrale;

Estimant, avec l'Auguste initiateur de la Conférence inter-

nationale de la paix, qu'il importe de consacrer dans un accord international les principes d'équité et de droit sur lesquels reposent la sécurité des États et le bien-être des peuples;

Désirant conclure une Convention à cet effet, ont nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir : .....

Lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

TITRE PREMIER

Du maintien de la paix générale.

ARTICLE PREMIER. — En vue de prévenir autant que possible le recours à la force dans les rapports entre les États, les Puissances signataires conviennent d'employer tous leurs efforts pour assurer le règlement pacifique des différends internationaux.

TITRE II

Des bons offices et de la médiation.

ART. 2. — En cas de dissentiment grave ou de conflit, avant d'en appeler aux armes, les Puissances signataires conviennent d'avoir recours, en tant que les circonstances le permettront, aux offices ou à la médiation d'une ou de plusieurs Puissances amies.

ART. 3. Indépendamment de ce recours, les Puissances signataires jugent utile qu'une ou plusieurs Puissances étrangères au conflit offrent de leur propre initiative, en tant que les circonstances s'y prêtent, leurs bons offices ou leur médiation aux États en conflit.

Le droit d'offrir les bons offices ou la médiation appartient aux Puissances étrangères au conflit, même pendant le cours des hostilités.

L'exercice de ce droit ne peut jamais être considéré par l'une ou l'autre des parties en litige comme un acte peu amical.

ART. 4. — Le rôle du médiateur consiste à concilier les prétentions opposées et à apaiser les ressentiments qui peuvent s'être produits entre les États en conflit.

Art. 5. — Les fonctions du médiateur cessent du moment où il est constaté, soit par l'une des parties en litige, soit par le médiateur lui-même, que les moyens de conciliation proposés par lui ne sont pas acceptés.

Art. 6. — Les bons offices et la médiation, soit sur le recours des parties en conflit, soit sur l'initiative des puissances étrangères au conflit, ont exclusivement le caractère de conseil et n'ont jamais force obligatoire.

Art. 7. — L'acceptation de la médiation ne peut avoir pour effet, sauf convention contraire, d'interrompre, de retarder ou d'entraver la mobilisation et autres mesures préparatoires à la guerre.

Si elle intervient après l'ouverture des hostilités, elle n'interrompt pas, sauf convention contraire, les opérations militaires en cours.

Art. 8. — Les Puissances signataires sont d'accord pour recommander l'application, dans les circonstances qui le permettent, d'une médiation spéciale sous la forme suivante.

En cas de différend grave compromettant la paix, les États en conflit choisissent respectivement une Puissance à laquelle ils confient la mission d'entrer en rapport direct avec la Puissance choisie d'autre part, à l'effet de prévenir la rupture des relations pacifiques.

Pendant la durée de ce mandat dont le terme, sauf stipulation contraire, ne peut excéder trente jours, les États en litige cessent tout rapport direct au sujet du conflit, lequel est considéré comme déféré exclusivement aux Puissances médiatrices. Celles-ci doivent appliquer tous leurs efforts à régler le différend.

En cas de rupture effective des relations pacifiques, ces Puissances demeurent chargées de la mission commune de profiter de toute occasion pour rétablir la paix.

TITRE III

Des commissions internationales d'enquête.

Art. 9. — Dans les litiges d'ordre international n'engageant ni l'honneur ni des intérêts essentiels et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, les Puissances

signataires jugent utile que les Parties qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques instituent, en tant que les circonstances le permettront, une Commission internationale d'enquête chargée de faciliter la solution de ces litiges en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait.

Art. 10. — Les Commissions internationales d'enquête sont constituées par Convention spéciale entre les Parties en litige.

La Convention d'enquête précise les faits à examiner et l'étendue des pouvoirs des commissaires.

Elle règle la procédure.

L'enquête a lieu contradictoirement.

La forme et les délais à observer, en tant qu'ils ne sont pas fixés par la convention d'enquête, sont déterminés par la Commission elle-même.

Art. 11. — Les Commissions internationales d'enquête sont formées, sauf stipulation contraire, de la manière déterminée par l'article 32 de la présente convention.

Art. 12. — Les Puissances en litige s'engagent à fournir à la Commission internationale d'enquête, dans la plus large mesure qu'elles jugeront possible, tous les moyens et toutes les facilités nécessaires pour la connaissance complète et l'appréciation exacte des faits en question.

Art. 13. — La Commission internationale d'enquête présente aux Puissances en litige son rapport signé par tous les membres de la Commission.

Art. 14. — Le rapport de la Commission internationale d'enquête, limité à la constatation des faits, n'a nullement le caractère d'une sentence arbitrale. Il laisse aux Puissances en litige une entière liberté pour la suite à donner à cette constatation.

TITRE IV

De l'arbitrage international.

Chapitre premier. — *De la Justice arbitrale.*

Art. 15. — L'arbitrage international a pour objet le règlement de litiges entre les États par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit.

ART. 16. — Dans les questions d'ordre juridique, et en premier lieu dans les questions d'interprétation ou d'application des Conventions internationales, l'arbitrage est reconnu par les Puissances signataires comme le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques.

ART. 17. — La Convention d'arbitrage est conclue pour des contestations déjà nées ou pour des contestations éventuelles.

Elle peut concerner tout litige ou seulement les litiges d'une catégorie déterminée.

ART. 18. — La Convention d'arbitrage implique l'engagement de se soumettre de bonne foi à la sentence arbitrale.

ART. 19. — Indépendamment des traités généraux ou particuliers qui stipulent actuellement l'obligation du recours à l'arbitrage pour les Puissances signataires, ces Puissances se réservent de conclure, soit avant la ratification du présent acte, soit postérieurement, des accords nouveaux, généraux ou particuliers, en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'elles jugeront possible de lui soumettre.

CHAPITRE II. — *De la Cour permanente d'arbitrage.*

ART. 20. — Dans le but de faciliter le recours immédiat à l'arbitrage pour les différends internationaux qui n'ont pu être réglés par la voie diplomatique, les Puissances signataires s'engagent à organiser une Cour permanente d'arbitrage, accessible en tout temps et fonctionnant, sauf stipulation contraire des parties, conformément aux règles de procédure insérées dans la présente Convention.

ART. 21. — La Cour permanente sera compétente pour tous les cas d'arbitrage, à moins qu'il n'y ait entente entre les parties pour l'établissement d'une juridiction spéciale.

ART. 22. — Un Bureau international établi à La Haye sert de greffe à la Cour.

Ce Bureau est l'intermédiaire des communications relatives aux réunions de celle-ci.

Il a la garde des Archives et la gestion de toutes les affaires administratives.

Les Puissances signataires s'engagent à communiquer au

Bureau international de La Haye, une copie certifiée conforme de toute stipulation d'arbitrage intervenue entre elles et de toute sentence arbitrale les concernant et rendue par des juridictions spéciales.

Elles s'engagent à communiquer de même au Bureau, les lois, règlements et documents constatant éventuellement l'exécution des sentences rendues par la Cour.

ART. 23. — Chaque Puissance signataire désignera, dans les trois mois qui suivront la ratification par elle du présent acte, quatre personnes au plus, d'une compétence reconnue dans les questions de droit international, jouissant de la plus haute considération morale et disposées à accepter les fonctions d'arbitres.

Les personnes ainsi désignées seront inscrites, au titre de membres de la Cour, sur une liste qui sera notifiée à toutes les Puissances signataires par les soins du Bureau.

Toute modification à la liste des arbitres est portée, par les soins du Bureau, à la connaissance des Puissances signataires.

Deux ou plusieurs Puissances peuvent s'entendre pour la désignation en commun d'un ou de plusieurs membres.

La même personne peut être désignée par des Puissances différentes.

Les membres de la Cour sont nommés pour un terme de six ans. Leur mandat peut être renouvelé.

En cas de décès ou de retraite d'un membre de la Cour, il est pourvu à son remplacement selon le mode fixé pour sa nomination.

ART. 24. — Lorsque les Puissances signataires veulent s'adresser à la Cour permanente pour le règlement d'un différend survenu entre elles, le choix des arbitres appelés à former le tribunal compétent pour statuer sur ce différend, doit être fait dans la liste générale des membres de la Cour.

A défaut de constitution du tribunal arbitral par l'accord immédiat des parties, il est procédé de la manière suivante :

Chaque Partie nomme deux arbitres et choisissent ensemble un surarbitre.

En cas de partage des voix, le choix du surarbitre est confié à une Puissance tierce, désignée de commun accord par les Parties.

Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque Partie désigne une Puissance différente et le choix du surarbitre est fait de concert par les puissances ainsi désignées.

Le tribunal étant ainsi composé, les Parties notifient au bureau leur décision de s'adresser à la Cour et les noms des arbitres.

Le tribunal arbitral se réunit à la date fixée par les Parties.

Les membres de la Cour, dans l'exercice de leurs fonctions et en dehors de leur pays, jouissent des privilèges et immunités diplomatiques.

Art. 25. — Le tribunal arbitral siège d'ordinaire à La Haye.

Le siège ne peut, sauf le cas de force majeure, être changé par le tribunal que de l'assentiment des Parties.

Art. 26. — Le Bureau international de La Haye est autorisé à mettre ses locaux et son organisation à la disposition des Puissances signataires pour le fonctionnement de toute juridiction spéciale d'arbitrage.

La juridiction de la Cour permanente peut être étendue, dans les conditions prescrites par les règlements, aux litiges existant entre des Puissances non signataires ou entre des Puissances signataires et des Puissances non signataires, si les Parties sont convenues de recourir à cette juridiction.

Art. 27. — Les Puissances signataires considèrent comme un devoir, dans le cas où un conflit aigu menacerait d'éclater entre deux ou plusieurs d'entre elles, de rappeler à celles-ci que la Cour permanente leur est ouverte.

En conséquence, elles déclarent que le fait de rappeler aux Parties en conflit les dispositions de la présente Convention, et le conseil donné, dans l'intérêt supérieur de la paix, de s'adresser à la Cour permanente, ne peuvent être considérés que comme actes de bons offices.

Art. 28. — Un Conseil administratif permanent, composé des représentants diplomatiques des Puissances signataires accrédités à La Haye et du ministre des Affaires étrangères

des Pays-Bas qui remplira les fonctions de président, sera constitué dans cette ville le plus tôt possible après la ratification du présent acte par neuf Puissances au moins.

Ce Conseil sera chargé d'établir et d'organiser le Bureau international, lequel demeurera sous sa direction et sous son contrôle.

Il notifiera aux Puissances la constitution de la Cour et pourvoira à l'installation de celle-ci.

Il arrêtera son règlement d'ordre ainsi que tous autres règlements nécessaires.

Il décidera toutes les questions administratives qui pourraient surgir touchant le fonctionnement de la Cour.

Il aura tout pouvoir quant à la nomination, la suspension ou la révocation des fonctionnaires et employés du Bureau.

Il fixera les traitements et salaires et contrôlera la dépense générale.

La présence de cinq membres dans les réunions dûment convoquées suffit pour permettre au Conseil de délibérer valablement. Les décisions sont prises à la majorité des voix.

Le Conseil communique sans délai aux Puissances signataires les règlements adoptés par lui. Il leur adresse chaque année un rapport sur les travaux de la Cour, sur le fonctionnement des services administratifs et sur les dépenses.

ART. 29. — Les frais de bureau seront supportés par les Puissances signataires dans la proportion établie par le bureau international de l'Union postale universelle.

CHAPITRE III. — *De la procédure arbitrale.*

ART. 30. — En vue de favoriser le développement de l'arbitrage, les Puissances signataires ont arrêté les règles suivantes qui seront applicables à la procédure arbitrale, en tant que les Parties ne sont pas convenues d'autres règles.

ART. 31. — Les Puissances qui recourent à l'arbitrage signent un acte (compromis) dans lequel sont nettement déterminés l'objet du litige ainsi que l'étendue des pouvoirs des arbitres. Cet acte implique l'engagement des parties de se soumettre de bonne foi à la sentence arbitrale.

ART. 32. — Les fonctions arbitrales peuvent être conférées à un arbitre unique ou à plusieurs arbitres désignés par les



parties à leur gré, ou choisis par elles parmi les membres de la Cour permanente d'arbitrage établie par le présent acte.

A défaut de constitution du tribunal par l'accord immédiat des Parties, il est procédé de la manière suivante :

Chaque Partie nomme deux arbitres et ceux-ci choisissent ensemble un surarbitre.

En cas de partage des voix, le choix de surarbitre est confié à une Puissance tierce, désignée de commun accord par les Parties.

Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque Partie désigne une Puissance différente et le choix du surarbitre est fait de concert par les Puissances ainsi désignées.

Art. 33. — Lorsqu'un souverain ou un chef d'État est choisi pour arbitre, la procédure arbitrale est réglée par lui.

Art. 34. — Le surarbitre est de droit président du tribunal.

Lorsque le tribunal ne comprend pas de surarbitre, il nomme lui-même son président.

Art. 35. — En cas de décès, de démission ou d'empêchement, pour quelque cause que ce soit, de l'un des arbitres, il est pourvu à son remplacement selon le mode fixé pour sa nomination.

Art. 36. — Le siège du tribunal est désigné par les Parties. A défaut de cette désignation, le tribunal siège à La Haye.

Le siège ainsi fixé ne peut, sauf le cas de force majeure, être changé par le tribunal que de l'assentiment des Parties.

Art. 37. — Les Parties ont le droit de nommer auprès du tribunal des délégués ou agents spéciaux, avec la mission de servir d'intermédiaires entre elles et le tribunal.

Elles sont en outre autorisées à charger de la défense de leurs droits et intérêts devant le tribunal, des conseils ou avocats nommés par elles à cet effet.

Art. 38. — Le tribunal décide du choix des langues dont il fera usage et dont l'emploi sera autorisé devant lui.

Art. 39. — La procédure arbitrale comprend en règle générale deux phases distinctes : l'instruction et les débats.

L'instruction consiste dans la communication faite par les agents respectifs, aux membres du tribunal et à la partie adverse, de tous actes imprimés ou écrits et de tous documents

contenant les moyens invoqués dans la cause. Cette communication aura lieu dans la forme et dans les délais déterminés par le tribunal en vertu de l'article 49.

Les débats consistent dans le développement oral des moyens des Parties devant le tribunal.

ART. 40. — Toute pièce produite par l'une des Parties doit être communiquée à l'autre Partie.

ART. 41. — Les débats sont dirigés par le président.

Ils ne sont publics qu'en vertu d'une décision du tribunal, prise avec l'assentiment des Parties.

Ils sont consignés dans les procès-verbaux rédigés par des secrétaires que nomme le président. Ces procès-verbaux ont seuls caractère authentique.

ART. 42. — L'instruction étant close, le tribunal a le droit d'écarter du débat tous actes ou documents nouveaux qu'une des Parties voudrait lui soumettre sans le consentement de l'autre.

ART. 43. — Le tribunal demeure libre de prendre en considération les actes ou documents nouveaux sur lesquels les agents ou conseils des Parties appelleraient son attention.

En ce cas, le tribunal a le droit de requérir la production de ces actes ou documents, sauf l'obligation d'en donner connaissance à la Partie adverse.

ART. 44. — Le tribunal peut, en outre, requérir des agents des Parties la production de tous actes et demander toutes explications nécessaires. En cas de refus, le tribunal en prend acte.

ART. 45. — Les agents et les conseils des Parties sont autorisés à présenter oralement au tribunal tous les moyens qu'ils jugent utiles à la défense de leur cause.

ART. 46. — Ils ont le droit de soulever des exceptions et incidents. Les décisions du tribunal sur ces points sont définitives et ne peuvent donner lieu à aucune discussion ultérieure.

ART. 47. — Les membres du tribunal ont le droit de poser des questions aux agents et aux conseils des Parties et de leur demander des éclaircissements sur les points douteux.

Ni les questions posées, ni les observations faites par les membres du tribunal pendant le cours des débats ne peuvent

être regardées comme l'expression des opinions du tribunal en général ou de ses membres en particulier.

ART. 48. — Le tribunal est autorisé à déterminer sa compétence en interprétant le compromis ainsi que les autres traités qui peuvent être invoqués dans la matière, et en appliquant les principes du droit international.

ART. 49. — Le tribunal a le droit de rendre des ordonnances de procédure pour la direction du procès, de déterminer les formes et délais dans lesquels chaque Partie devra prendre ses conclusions et de procéder à toutes les formalités que comporte l'administration des preuves.

ART. 50. — Les agents et les conseils des Parties ayant présenté tous les éclaircissements et preuves à l'appui de leur cause, le président prononce la clôture des débats.

ART. 51. — Les délibérations du tribunal ont lieu à huis clos.

Toute décision est prise à la majorité des membres du tribunal.

Le refus d'un membre de prendre part au vote doit être constaté dans le procès-verbal.

ART. 52. — La sentence arbitrale, votée à la majorité des voix, est motivée. Elle est rédigée par écrit et signée par chacun des membres du tribunal.

Ceux des membres qui sont restés en minorité peuvent constater, en signant, leur dissentiment.

ART. 53. — La sentence arbitrale est lue en séance publique du tribunal, les agents et les conseils des Parties présents ou dûment appelés.

ART. 54. — La sentence arbitrale, dûment prononcée et notifiée aux agents des Parties en litige, décide définitivement et sans appel la contestation.

ART. 55. — Les Parties peuvent se réserver dans le compromis de demander la revision de la sentence arbitrale.

Dans ce cas, et sauf convention contraire, la demande doit être adressée au tribunal qui a rendu la sentence. Elle ne peut être motivée que par la découverte d'un fait nouveau qui eût été de nature à exercer une influence décisive sur la sentence et qui, lors de la clôture des débats, était inconnu du tribunal lui-même et de la Partie qui a demandé la revision.

La procédure de revision ne peut être ouverte que par une décision du tribunal constatant expressément l'existence du fait nouveau, lui reconnaissant les caractères prévus par le paragraphe précédent et déclarant à ce titre la demande recevable.

Le compromis détermine le délai dans lequel la demande de revision doit être formée.

Art. 56. — La sentence arbitrale n'est obligatoire que pour les Parties qui ont conclu le compromis.

Lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'une Convention à laquelle ont participé d'autres Puissances que les Parties en litige, celles-ci notifient aux premières le compromis qu'elles ont conclu. Chacune de ces Puissances a le droit d'intervenir au procès. Si une ou plusieurs d'entre elles ont profité de cette faculté, l'interprétation contenue dans la sentence est également obligatoire à leur égard.

Art. 57. — Chaque Partie supporte ses propres frais et une part égale des frais du tribunal.

Dispositions générales.

Art. 58. — La présente Convention sera ratifiée dans le plus bref délai possible.

Les ratifications seront déposées à La Haye.

Il sera dressé du dépôt de chaque ratification un procès-verbal, dont une copie certifiée conforme, sera remise par la voie diplomatique à toutes les Puissances qui ont été représentées à la Conférence internationale de la paix de La Haye.

Art. 59. — Les Puissances non signataires qui ont été représentées à la Conférence internationale de la paix pourront adhérer à la présente Convention. Elles auront à cet effet à faire connaître leur adhésion aux Puissances contractantes, au moyen d'une notification écrite, adressée au Gouvernement des Pays-Bas et communiquée par celui-ci à toutes les autres Puissances contractantes.

Art. 60. — Les conditions auxquelles les Puissances qui n'ont pas été représentées à la Conférence internationale de la paix pourront adhérer à la présente Convention formeront



l'objet d'une entente ultérieure entre les Puissances contractantes.

Art. 61. — S'il arrivait qu'une des Hautes Parties contractantes dénonçât la présente Convention, cette dénonciation ne produirait ses effets qu'un an après la notification faite par écrit au Gouvernement des Pays-Bas et communiquée immédiatement par celui-ci à toutes les autres Puissances contractantes.

Cette dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée.

En foi de quoi, les plénipotentiaires ont signé la présente Convention et l'ont revêtue de leurs sceaux.

Fait à La Haye, le vingt-neuf juillet mil huit cent quatre-vingt-dix-neuf, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Gouvernement des Pays-Bas, et dont des copies certifiées conformes, seront remises par la voie diplomatique aux Puissances contractantes.

(*Suivent les signatures*).

CONVENTION

pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève du 22 août 1864.

(*Indication des Souverains et Chefs d'État*)

Également animés du désir de diminuer autant qu'il dépend d'eux les maux inséparables de la guerre et voulant dans ce but adapter à la guerre maritime les principes de la Convention de Genève du 22 août 1864, ont résolu de conclure une Convention à cet effet.

Ils ont, en conséquence, nommés pour leurs plénipotentiaires, savoir :

Lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs,

trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

Article premier. — Les bâtiments-hôpitaux militaires, c'est-à-dire les bâtiments construits ou aménagés par les États spécialement et uniquement en vue de porter secours aux blessés, malades et naufragés, et dont les noms auront été communiqués, à l'ouverture ou au cours des hostilités, en tout cas avant toute mise en usage, aux puissances belligérantes, sont respectés et ne peuvent être capturés pendant la durée des hostilités.

Ces bâtiments ne sont pas non plus assimilés aux navires de guerre au point de vue de leur séjour dans un port neutre.

Art. 2. — Les bâtiments hospitaliers, équipés en totalité ou en partie aux frais des particuliers ou des sociétés de secours officiellement reconnues, sont également respectés et exempts de capture, si la puissance belligérante dont ils dépendent leur a donné une commission officielle et en a notifié les noms à la Puissance adverse à l'ouverture ou au cours des hostilités, en tout cas avant toute mise en usage.

Ces navires doivent être porteurs d'un document de l'autorité compétente déclarant qu'ils ont été soumis à son contrôle pendant leur armement et à leur départ final.

Art. 3. — Les bâtiments hospitaliers, équipés en totalité ou en partie aux frais des particuliers ou des sociétés officiellement reconnues de pays neutres, sont respectés et exempts de capture, si la puissance neutre dont ils dépendent leur a donné une commission officielle et en a notifié les noms aux puissances belligérantes à l'ouverture ou au cours des hostilités, en tout cas avant toute mise en usage.

Art. 4. — Les bâtiments qui sont mentionnés dans les articles 1 et 3 porteront secours et assistance aux blessés, malades et naufragés des belligérants sans distinction de nationalité.

Les Gouvernements s'engagent à n'utiliser ces bâtiments pour aucun but militaire.

Ces bâtiments ne devront gêner en aucune manière les mouvements des combattants.

Pendant et après le combat, ils agiront à leurs risques et périls.

Les belligérants auront sur eux le droit de contrôle et de visite; ils pourront refuser de leur concours, leur enjoindre s'éloigner, leur imposer une direction déterminée et mettre à bord un commissaire, même les détenir, si la gravité des circonstances l'exigeait.

Autant que possible, les belligérants inscriront sur le journal de bord des bâtiments hospitaliers les ordres qu'ils leur donneront.

Art. 5. — Les bâtiments-hôpitaux militaires seront distingués par une peinture extérieure blanche avec une bande horizontale verte d'un mètre et demi de largeur environ.

Les bâtiments qui sont mentionnés dans les articles 2 et 3 seront distingués par une peinture extérieure blanche avec une bande horizontale rouge d'un mètre et demi de largeur environ.

Les embarcations des bâtiments qui viennent d'être mentionnés, comme les petits bâtiments qui pourront être affectés au service hospitalier, se distingueront par une peinture analogue.

Tous les bâtiments hospitaliers se feront reconnaître en hissant avec leur pavillon national, le pavillon blanc à croix rouge prévu par la Convention de Genève.

Art. 6. — Les bâtiments de commerce, yachts ou embarcations, portant ou recueillant des blessés, des malades ou des naufragés des belligérants, ne peuvent être capturés pour le fait de ce transport, mais ils restent exposés à la capture pour les violations de neutralité qu'ils pourraient avoir commises.

Art. 7. — Le personnel religieux, médical et hospitalier de tout bâtiment capturé est inviolable et ne peut être fait prisonnier de guerre. Il emporte, en quittant le navire, les objets et les instruments de chirurgie qui sont sa propriété particulière.

Ce personnel continuera à remplir ses fonctions tant que cela sera nécessaire, et il pourra ensuite se retirer lorsque le commandant en chef le jugera possible.

Les belligérants doivent assurer à ce personnel tombé entre leurs mains la jouissance intégrale de son traitement.

Art. 8. — Les marins et les militaires embarqués blessés ou malades, à quelque nation qu'ils appartiennent, seront protégés et soignés par les capteurs.

Art. 9. — Sont prisonniers de guerre les naufragés, blessés ou malades d'un belligérant qui tombent au pouvoir de l'autre. Il appartient à celui-ci de décider, suivant les circonstances, s'il convient de les garder, de les diriger sur un port de sa nation, sur un port neutre ou même sur un port de l'adversaire. Dans ce dernier cas, les prisonniers ainsi rendus à leur pays ne pourront servir pendant la durée de la guerre.

Art. 10. — Les naufragés blessés ou malades qui sont débarqués dans un port neutre, du consentement de l'autorité locale, devront, à moins d'un arrangement contraire à l'État neutre avec les États belligérants, être gardés par l'État neutre, de manière qu'ils ne puissent pas de nouveau prendre part aux opérations de la guerre.

Les frais d'hospitalisation et d'internement seront supportés par l'État dont relèvent les naufragés, blessés ou malades.

Art. 11. — Les règles contenues dans les articles ci-dessus ne sont obligatoires que pour les Puissances contractantes, en cas de guerre entre deux ou plusieurs d'entre elles.

Lesdites règles cesseront d'être obligatoires du moment où, dans une guerre entre des Puissances contractantes, une Puissance non contractante se joindrait à l'un des belligérants.

Art. 12. — La présente Convention sera ratifiée dans le plus bref délai possible.

Les ratifications seront déposées à La Haye.

Il sera dressé du dépôt de chaque ratification un procès-verbal, dont une copie, certifiée conforme, sera remise, par la voie diplomatique, à toutes les Puissances contractantes.

Art. 13. — Les Puissances non signataires qui auront accepté la Convention de Genève du 22 août 1864 sont admises à adhérer à la présente Convention.

Elles auront, à cet effet, à faire connaître leur adhésion aux Puissances contractantes, au moyen d'une notification écrite, adressée au Gouvernement des Pays-Bas, et communiquée par celui-ci à toutes les autres Puissances contractantes.

Art. 14. — S'il arrivait qu'une des Hautes Parties contrac-

tantes dénonçât la présente Convention, cette dénonciation ne produirait ses effets qu'un an après la notification faite par écrit au Gouvernement des Pays-Bas, et communiquée immédiatement par celui-ci à toutes les autres Puissances contractantes.

Cette dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée.

En foi de quoi, les plénipotentiaires respectifs ont signé la présente Convention et l'ont revêtue de leurs sceaux.

Fait à La Haye, le vingt-neuf juillet mil huit cent quatre-vingt-dix-neuf, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Gouvernement des Pays-Bas et dont les copies certifiées conformes, seront remises par la voie diplomatique aux Puissances contractantes.

(*Suivent les signatures*).

CONVENTION

concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

(*Indication des Souverains et Chefs d'État*).

Considérant que, tout en recherchant les moyens de sauvegarder la paix et de prévenir les conflits armés entre les nations, il importe de se préoccuper également du cas où l'appel aux armes serait amené par des événements que leur sollicitude n'aurait pu détourner.

Animés du désir de servir encore, dans cette hypothèse extrême, les intérêts de l'humanité et les exigences progressives de la civilisation.

Estimant qu'il importe, à cette fin, de reviser les lois et coutumes générales de la guerre, soit dans le but de les définir avec plus de précision, soit afin d'y tracer certaines limites destinées à en restreindre, autant que possible, les rigueurs;

S'inspirant de ces vues recommandées aujourd'hui, comme

il y a vingt-cinq ans, lors de la Conférence de Bruxelles de 1874, par une sage et généreuse prévoyance;

Ont, dans cet esprit, adopté un grand nombre de dispositions qui ont pour objet de définir et de régler les usages de la guerre sur terre.

Selon les vues des Hautes Parties contractantes, ces dispositions, dont la rédaction a été inspirée par le désir de diminuer les maux de la guerre, autant que les nécessités militaires le permettent, sont destinées à servir de règle générale de conduite aux belligérants, dans leurs rapports entre eux et avec les populations.

Il n'a pas été possible, toutefois, de concerter, dès maintenant, des stipulations s'étendant à toutes les circonstances qui se présentent dans la pratique.

D'autre part, il ne pouvait entrer dans les intentions des Hautes Parties contractantes que les cas non prévus fussent, faute de stipulation écrite, laissés à l'appréciation arbitraire de ceux qui dirigent les armées.

En attendant qu'un Code plus complet des lois de la guerre puisse être édicté, les Hautes Parties contractantes jugeant opportun de constater que, dans les cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par elles, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique,

Elles déclarent que c'est dans ce sens que doivent s'entendre notamment les articles 1 et 2 du règlement adopté.

Les Hautes Parties contractantes, désirant conclure une Convention à cet effet, ont nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir :...

Lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus de ce qui suit :

ARTICLE PREMIER. — Les Hautes Parties contractantes donneront à leurs forces armées de terre des instructions qui seront conformes au *Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*, annexé à la présente Convention.

ART. 2. — Les dispositions contenues dans le Règlement visé à l'article premier ne sont obligatoires que pour les Puis-

sances contractantes, en cas de guerre entre deux ou plusieurs d'entre elles.

Ces dispositions cesseront d'être obligatoires du moment où, dans une guerre entre des Puissances contractantes, une Puissance non contractante se joindrait à l'un des belligérants.

Art. 3. — La présente Convention sera ratifiée dans le plus bref délai possible.

Les ratifications seront déposées à La Haye.

Il sera dressé du dépôt de chaque ratification un procès-verbal, dont une copie, certifiée conforme, sera remise par la voie diplomatique à toutes les Puissances contractantes.

Art. 4. — Les Puissances non signataires sont admises à adhérer à la présente Convention.

Elles auront, à cet effet, à faire connaître leur adhésion aux Puissances contractantes, au moyen d'une notification écrite, adressée au Gouvernement des Pays-Bas et communiquée par celui-ci à toutes les autres Puissances contractantes.

Art. 5. — S'il arrivait qu'une des Hautes Parties contractantes dénonçât la présente Convention, cette dénonciation ne produirait ses effets qu'un an après la notification faite par écrit au Gouvernement des Pays-Bas et communiquée immédiatement par celui-ci à toutes les autres Puissances contractantes.

Cette dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée.

En foi de quoi, les plénipotentiaires ont signé la présente Convention et l'ont revêtue de leurs cachets.

Fait à La Haye, le vingt-neuf juillet mil huit cent quatre-vingt-dix-neuf, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Gouvernement des Pays-Bas et dont des copies, certifiées conformes, seront remises par la voie diplomatique aux Puissances contractantes.

(*Suivent les signatures*).



ANNEXE A LA CONVENTION

Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

PREMIÈRE SECTION

Des belligérants.

CHAPITRE PREMIER. — *De la qualité de belligérant.*

ARTICLE PREMIER. — Les lois, les droits et les devoirs de la guerre ne s'appliquent pas seulement à l'armée, mais encore aux milices et aux corps de volontaires réunissant les conditions suivantes :

1° D'avoir à leur tête une personne responsable pour ses subordonnés;

2° D'avoir un signe distinctif fixe et reconnaissable à distance;

3° De porter des armes ouvertement et

4° De se conformer dans leurs opérations aux lois et coutumes de la guerre.

Dans les pays où les milices ou des corps de volontaires constituent l'armée ou en font partie, ils sont compris sous la dénomination *d'armée*.

ART. 2. — La population d'un territoire non occupé qui, à l'approche de l'ennemi, prend spontanément les armes pour combattre les troupes d'invasion sans avoir eu le temps de s'organiser conformément à l'article 1er, sera considérée comme belligérante si elle respecte les lois et coutumes de la guerre.

ART. 3. — Les forces armées des parties belligérantes peuvent se composer de combattants et de non combattants. En cas de capture par l'ennemi, les uns et les autres ont droit au traitement des prisonniers de guerre.

CHAPITRE II. — *Des prisonniers de guerre.*

ART. 4. — Les prisonniers de guerre sont au pouvoir du Gouvernement ennemi, mais non des individus ou des corps qui les ont capturés.

Ils doivent être traités avec humanité.

Tout ce qui leur appartient personnellement excepté les armes, les chevaux et les papiers militaires, reste leur propriété.

Art. 5. — Les prisonniers de guerre peuvent être assujettis à l'internement dans une ville, forteresse, camp ou localité quelconque, avec obligation de ne pas s'en éloigner au delà de certaines limites déterminées; mais ils ne peuvent être enfermés que par mesure de sûreté indispensable.

Art. 6. — L'État peut employer, comme travailleurs, les prisonniers de guerre, selon leur grade et leurs aptitudes. Ces travaux ne seront pas excessifs et n'auront aucun rapport avec les opérations de la guerre.

Les prisonniers peuvent être autorisés à travailler pour le compte d'administrations publiques ou de particuliers, ou pour leur propre compte.

Les travaux faits pour l'État sont payés d'après les tarifs en vigueur pour les militaires de l'armée nationale exécutant les mêmes travaux.

Lorsque les travaux ont lieu pour le compte d'autres administrations publiques ou pour des particuliers, les conditions en sont réglées d'accord avec l'autorité militaire.

Le salaire des prisonniers contribuera à adoucir leur position, et le surplus leur sera compté au moment de leur libération, sauf défalcation des frais d'entretien.

Art. 7. — Le Gouvernement au pouvoir duquel se trouvent les prisonniers de guerre est chargé de leur entretien.

A défaut d'une entente spéciale entre les belligérants, les prisonniers de guerre seront traités, pour la nourriture, le couchage et l'habillement, sur le même pied que les troupes du Gouvernement qui les aura capturés.

Art. 8. — Les prisonniers de guerre seront soumis aux lois, règlements et ordres en vigueur dans l'armée de l'État au pouvoir duquel ils se trouvent.

Tout acte d'insubordination autorise, à leur égard, les mesures de rigueur nécessaires.

Les prisonniers évadés, qui seraient repris avant d'avoir pu rejoindre leur armée ou avant de quitter le territoire occupé

par l'armée qui les aura capturés, sont passibles de peines disciplinaires.

Les prisonniers qui, après avoir réussi à s'évader, sont de nouveau faits prisonniers, ne sont passibles d'aucune peine pour la fuite antérieure.

Art. 9. — Chaque prisonnier de guerre est tenu de déclarer, s'il est interrogé à ce sujet, ses véritables noms et grade et, dans le cas où il enfreindrait cette règle, il s'exposerait à une restriction des avantages accordés aux prisonniers de guerre de sa catégorie.

Art. 10. — Les prisonniers de guerre peuvent être mis en liberté sur parole, si les lois de leur pays les y autorisent, et, en pareil cas, ils sont obligés, sous la garantie de leur honneur personnel, de remplir scrupuleusement, tant vis-à-vis de leur propre Gouvernement que vis-à-vis de celui qui les a faits prisonniers, les engagements qu'ils auraient contractés.

Dans le même cas, leur propre Gouvernement est tenu de n'exiger ni accepter d'eux aucun service contraire à la parole donnée.

Art. 11. — Un prisonnier de guerre ne peut être contraint d'accepter sa liberté sur parole : de même le Gouvernement ennemi n'est pas obligé d'accéder à la demande du prisonnier réclamant sa mise en liberté sur parole.

Art. 12. — Tout prisonnier de guerre, libéré sur parole et repris portant les armes contre le Gouvernement envers lequel il s'était engagé d'honneur, ou contre les alliés de celui-ci, perd le droit au traitement des prisonniers de guerre et peut être traduit devant les tribunaux.

Art. 13. — Les individus qui suivent une armée sans en faire directement partie, tels que les correspondants et les reporters de journaux, les vivandiers, les fournisseurs, qui tombent au pouvoir de l'ennemi et que celui-ci juge utile de détenir, ont droit au traitement des prisonniers de guerre, à condition qu'ils soient munis d'une légitimation de l'autorité militaire de l'armée qu'ils accompagnaient.

Art. 14. — Il est constitué, dès le début des hostilités, dans chacun des États belligérants et, le cas échéant, dans les pays neutres qui auront recueilli des belligérants sur leur territoire, un Bureau de renseignements sur les prisonniers de



guerre. Ce bureau, chargé de répondre à toutes les demandes qui les concernent, reçoit des divers services compétents toutes les indications nécessaires pour lui permettre d'établir une fiche individuelle pour chaque prisonnier de guerre. Il est tenu au courant des internements et des mutations, ainsi que des entrées dans les hôpitaux et des décès.

Le Bureau de renseignements est également chargé de recueillir et de centraliser tous les objets d'un usage personnel, valeurs, lettres, etc., qui seront trouvés sur les champs de bataille ou délaissés par des prisonniers décédés dans les hôpitaux et ambulances, et de les transmettre aux intéressés.

Art. 15. — Les sociétés de secours pour les prisonniers de guerre, régulièrement constituées selon la loi de leur pays et ayant pour objet d'être les intermédiaires de l'action charitable, recevront de la part des belligérants pour elles et pour leurs agents dûment accrédités, toute facilité, dans les limites tracées par les nécessités militaires et les règles administratives, pour accomplir efficacement leur tâche d'humanité. Les délégués de ces sociétés pourront être admis à distribuer des secours dans les dépôts d'internement, ainsi qu'aux lieux d'étape des prisonniers rapatriés, moyennant une permission personnelle délivrée par l'autorité militaire, et en prenant l'engagement par écrit de se soumettre à toutes les mesures d'ordre et de police que celle-ci prescrirait.

Art. 16. — Les Bureaux de renseignements jouissent de la franchise de port. Les lettres, mandats et articles d'argent, ainsi que les colis postaux destinés aux prisonniers de guerre ou expédiés par eux, seront affranchis de toutes taxes postales, aussi bien dans les pays d'origine et de destination que dans les pays intermédiaires.

Les dons et secours en nature destinés aux prisonniers de guerre seront admis en franchise de tous droits d'entrée et autres, ainsi que des taxes de transport sur les chemins de fer exploités par l'État.

Art. 17. — Les officiers prisonniers pourront recevoir le complément, s'il y a lieu, de la solde qui leur est attribuée dans cette situation par les règlements de leur pays, à charge de remboursement par leur Gouvernement.

Art. 18. — Toute latitude est laissée aux prisonniers de guerre pour l'exercice de leur religion, y compris l'assistance aux offices de leur culte, à la seule condition de se conformer aux mesures d'ordre et de police prescrites par l'autorité militaire.

Art. 19. — Les testaments des prisonniers de guerre sont reçus ou dressés dans les mêmes conditions que pour les militaires de l'armée nationale.

On suivra également les mêmes règles en ce qui concerne les pièces relatives à la constatation des décès, ainsi que pour l'inhumation des prisonniers de guerre, en tenant compte de leur grade et de leur rang.

Art. 20. — Après la conclusion de la paix, le rapatriement des prisonniers de guerre s'effectuera dans le plus bref délai possible.

Chapitre III. — *Des malades et des blessés.*

Art. 21. — Les obligations des belligérants concernant le service des malades et des blessés sont régies par la Convention de Genève du 22 août 1864, sauf les modifications dont celle-ci pourra être l'objet.

DEUXIÈME SECTION

Des hostilités.

Chapitre premier. — *Des moyens de nuire à l'ennemi; Des sièges et des bombardements.*

Art. 22. — Les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi.

Art. 23. — Outre les prohibitions établies par des Conventions spéciales, il est notamment *interdit :*

a) D'employer du poison ou des armes empoisonnées;

b) De tuer ou de blesser par trahison des individus appartenant à la nation ou à l'armée ennemie;

c) De tuer ou de blesser un ennemi qui, ayant mis bas les armes ou n'ayant plus les moyens de se défendre, s'est rendu à discrétion;

d) De déclarer qu'il ne sera pas fait de quartier;



e) D'employer des armes, des projectiles ou des matières propres à causer des maux superflus ;

f) D'user indûment du pavillon parlementaire, du pavillon national ou des insignes militaires et de l'uniforme de l'ennemi, ainsi que des signes distinctifs de la Convention de Genève ;

g) De détruire ou de saisir des propriétés ennemies, sauf les cas où ces destructions ou ces saisies seraient impérieusement commandées par les nécessités de la guerre.

Art. 24. — Les ruses de guerre et l'emploi des moyens nécessaires pour se procurer des renseignements sur l'ennemi et sur le terrain seront considérés comme *licites*.

Art. 25. — Il est interdit d'attaquer ou de bombarder des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus.

Art. 26. — Le commandant des troupes assaillantes, avant d'entreprendre le bombardement, et sauf le cas d'attaque de vive force, devra faire tout ce qui dépend de lui pour en avertir les autorités.

Art. 27. — Dans les sièges et bombardements, toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour épargner, autant que possible, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les hôpitaux et les lieux de rassemblement de malades et de blessés, à condition qu'ils ne soient pas employés en même temps à un but militaire.

Le devoir des assiégés est de désigner ces édifices ou lieux de rassemblement par des signes visibles spéciaux qui seront notifiés d'avance.

Art. 28. — Il est interdit de livrer au pillage même une ville ou localité prise d'assaut.

Chapitre II. — *Des espions.*

Art. 29. — Ne peut être considéré comme espion que l'individu qui, agissant clandestinement ou sous de faux prétextes, recueille ou cherche à recueillir des informations dans la zone d'opérations d'un belligérant avec l'intention de les communiquer à la partie adverse.

Ainsi les militaires non déguisés qui ont pénétré dans la zone d'opérations de l'armée ennemie, à l'effet de recueillir

des informations, ne sont pas considérés comme espions. De même ne sont pas considérés comme espions : les militaires et les non-militaires, accomplissant ouvertement leur mission, chargés de transmettre les dépêches soit à leur propre armée, soit à l'armée ennemie. A cette catégorie appartiennent également les individus envoyés en ballon pour transmettre les dépêches, et, en général, pour entretenir les communications entre les diverses parties d'une armée ou d'un territoire.

Art. 30. — L'espion pris sur le fait ne pourra être puni sans jugement préalable.

Art. 31. — L'espion qui, ayant rejoint l'armée à laquelle il appartient, est capturé plus tard par l'ennemi, est traité comme prisonnier de guerre et n'encourt aucune responsabilité pour ses actes d'espionnage antérieurs.

Chapitre III. — *Des parlementaires.*

Art. 32. — Est considéré comme parlementaire l'individu autorisé par l'un des belligérants à entrer en pourparlers avec l'autre et se présentant avec le drapeau blanc. Il a droit à l'inviolabilité ainsi que le trompette, clairon ou tambour, le porte-drapeau et l'interprète qui l'accompagneraient.

Art. 33. — Le chef auquel un parlementaire est expédié n'est pas obligé de le recevoir en toutes circonstances.

Il peut prendre toutes les mesures nécessaires afin d'empêcher le parlementaire de profiter de sa mission pour se renseigner.

Il a le droit, en cas d'abus, de retenir temporairement le parlementaire.

Art. 34. — Le parlementaire perd ses droits d'inviolabilité, s'il est prouvé, d'une manière positive et irrécusable, qu'il a profité de sa position privilégiée pour provoquer ou commettre un acte de trahison.

Chapitre IV. — *Des capitulations.*

Art. 35. — Les capitulations arrêtées entre les Parties contractantes doivent tenir compte des règles de l'honneur militaire.

Une fois fixées, elles doivent être scrupuleusement observées par les deux parties.

Chapitre V. — *De l'armistice.*

Art. 36. — L'armistice suspend les opérations de guerre par un accord mutuel des Parties belligérantes. Si la durée n'en est pas déterminée, les Parties belligérantes peuvent reprendre en tout temps les opérations, pourvu toutefois que l'ennemi soit averti en temps convenu conformément aux conditions de l'armistice.

Art. 37. — L'armistice peut être général ou local. Le premier suspend partout les opérations de guerre des États belligérants; le second, seulement entre certaines fractions des armées belligérantes et dans un rayon déterminé.

Art. 38. — L'armistice doit être notifié officiellement et en temps utile aux autorités compétentes et aux troupes. Les hostilités sont suspendues immédiatement après la notification ou au terme fixé.

Art. 39. — Il dépend des parties contractantes de fixer, dans les clauses de l'armistice, les rapports qui pourraient avoir lieu, sur le théâtre de la guerre, avec les populations et entre elles.

Art. 40. — Toute violation grave de l'armistice par l'une des Parties, donne à l'autre le droit de le dénoncer, et même, en cas d'urgence, de reprendre immédiatement les hostilités.

Art. 41. — La violation des clauses de l'armistice par des particuliers agissant de leur propre initiative donne droit seulement à réclamer la punition des coupables et, s'il y a lieu, à une indemnité pour les pertes éprouvées.

TROISIÈME SECTION

De l'autorité militaire sur le territoire de l'État ennemi.

Art. 42. — Un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie.

L'occupation ne s'étend qu'aux territoires où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer.

Art. 43. — L'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respec-

tant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays.

Art. 44. — Il est interdit de forcer la population d'un territoire occupé à prendre part aux opérations militaires contre son propre pays.

Art. 45. — Il est interdit de contraindre la population d'un territoire occupé à prêter serment à la Puissance ennemie.

Art. 46. — L'honneur et les droits de la famille, la vie des individus et la propriété privée, ainsi que les convictions religieuses et l'exercice des cultes, doivent être respectés.

La propriété privée ne peut pas être confisquée.

Art. 47. — Le pillage est formellement interdit.

Art. 48. — Si l'occupant prélève, dans le territoire occupés les impôts, droits et péages établis au profit de l'État, il le fera, autant que possible, d'après les règles de l'assiette et de la répartition en vigueur, et il en résultera pour lui l'obligation de pourvoir aux frais de l'administration du territoire occupé dans la mesure où le Gouvernement légal y était tenu.

Art. 49. — Si, en dehors des impôts visés à l'article précédent, l'occupant prélève d'autres contributions en argent dans le territoire occupé, ce ne pourra être que pour les besoins de l'armée ou de l'administration de ce territoire.

Art. 50. — Aucune peine collective, pécuniaire ou autre, ne pourra être édictée contre les populations à raison de faits individuels dont elles ne pourraient être considérées comme solidairement responsables.

Art. 51. — Aucune contribution ne sera perçue qu'en vertu d'un ordre écrit et sous la responsabilité d'un général en chef.

Il ne sera procédé, autant que possible, à cette perception que d'après les règles de l'assiette et de la répartition des impôts en vigueur.

Pour toute contribution un reçu sera délivré aux contribuables.

Art. 52. — Des réquisitions en nature et des services ne pourront être réclamés des communes ou des habitants que pour les besoins de l'armée d'occupation. Ils seront en rapport avec les ressources du pays et de telle nature qu'ils n'im-

pliquent pas pour les populations l'obligation de prendre part aux opérations de la guerre contre leur patrie.

Ces réquisitions et ces services ne seront réclamés qu'avec l'autorisation du commandant dans la localité occupée.

Les prestations en nature seront, autant que possible, payées au comptant; sinon elles seront constatées par des reçus.

ART. 53. — L'armée qui occupe un territoire ne pourra saisir que le numéraire, les fonds et les valeurs exigibles appartenant en propre à l'État, les dépôts d'armes, moyens de transport, magasins et approvisionnements, et en général toute propriété mobilière de l'État de nature à servir aux opérations de la guerre.

Le matériel des chemins de fer, les télégraphes de terre, les téléphones, les bateaux à vapeur et autres navires, en dehors des cas régis par la loi maritime, de même que les dépôts d'armes et en général toute espèce de munitions de guerre, même appartenant à des sociétés ou à des personnes privées, sont également des moyens de nature à servir aux opérations de la guerre, mais devront être restitués, et les indemnités seront réglées à la paix.

ART. 54. — Le matériel des chemins de fer provenant d'États neutres, qu'il appartienne à ces États ou à des sociétés ou personnes privées, leur sera renvoyé aussitôt que possible.

ART. 55. — L'État occupant ne se considérera que comme administrateur et usufruitier des édifices publics, immeubles, forêts et exploitations agricoles appartenant à l'État ennemi et se trouvant dans le pays occupé. Il devra sauvegarder le fonds de ces propriétés et les administrer conformément aux règles de l'usufruit.

ART. 56. — Les biens des communes, ceux des établissements consacrés aux cultes, à la charité et à l'instruction, aux arts et aux sciences, même appartenant à l'État, seront traités comme la propriété privée.

Toute saisie, destruction ou dégradation intentionnelle de semblables établissements, de monuments historiques, d'œuvres d'art et de science, est interdite et doit être poursuivie.

QUATRIÈME SECTION

Des belligérants internés et des blessés soignés chez les neutres.

Art. 57. — L'État neutre qui reçoit sur son territoire des troupes appartenant aux armées belligérantes, les internera, autant que possible, loin du théâtre de la guerre.

Il pourra les garder dans des camps, et même les enfermer dans des forteresses ou dans des lieux appropriés à cet effet.

Il décidera si les officiers peuvent être laissés libres en prenant l'engagement sur parole de ne pas quitter le territoire neutre sans autorisation.

Art. 58. — A défaut de convention spéciale, l'État neutre fournira aux internés les vivres, les habillements et les secours commandés par l'humanité.

Bonification sera faite, à la paix, des frais occasionnés par l'internement.

Art. 59. — L'État neutre pourra autoriser le passage sur son territoire des blessés ou malades appartenant aux armées belligérantes, sous la réserve que les trains qui les amèneront ne transporteront ni personnel, ni matériel de guerre. En pareil cas, l'État neutre est tenu de prendre les mesures de sûreté et de contrôle nécessaires à cet effet.

Les blessés ou malades amenés dans ces conditions sur le territoire neutre par un des belligérants, et qui appartiendraient à la partie adverse, devront être gardés par l'État neutre de manière qu'ils ne puissent de nouveau prendre part aux opérations de la guerre. Celui-ci aura les mêmes devoirs quant aux blessés ou malades de l'autre armée qui lui seraient confiés.

Art. 60. — La Convention de Genève s'applique aux malades et aux blessés internés sur territoire neutre.

Déclaration sur les balles explosibles.

Les soussignés, plénipotentiaires des puissances représentées à la conférence internationale de la paix à La Haye, dûment autorisés à cet effet par leurs Gouvernements.

S'inspirant des sentiments qui ont trouvé leur expression

dans la déclaration de Saint-Pétersbourg du 29 novembre/11 décembre 1868,

Déclarent :

Les Puissances contractantes s'interdisent l'emploi de balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain, telles que les balles à enveloppe dure dont l'enveloppe ne couvrirait pas entièrement le noyau ou serait pourvue d'incisions.

La présente déclaration n'est obligatoire que pour les Puissances contractantes en cas de guerre entre deux ou plusieurs d'entre elles.

Elle cessera d'être obligatoire du moment où, dans une guerre entre les Puissances contractantes, une Puissance non contractante se joindrait à l'un des belligérants.

La présente déclaration sera ratifiée dans le plus bref délai possible.

Les ratifications seront déposées à La Haye.

Il sera dressé du dépôt de chaque ratification un procès-verbal, dont une copie, certifiée conforme, sera remise par la voie diplomatique à toutes les Puissances contractantes.

Les puissances non signataires pourront adhérer à la présente déclaration. Elles auront, à cet effet, à faire connaître leur adhésion aux Puissances contractantes, au moyen d'une notification écrite, adressée au Gouvernement des Pays-Bas et communiquée par celui-ci à toutes les autres puissances contractantes.

S'il arrivait qu'une des Hautes Parties contractantes dénonçât la présente déclaration, cette dénonciation ne produirait ses effets qu'un an après la notification faite par écrit au Gouvernement des Pays-Bas et communiquée immédiatement par celui-ci à toutes les autres Puissances contractantes.

Cette dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée.

En foi de quoi, les plénipotentiaires ont signé la présente déclaration et l'ont revêtue de leurs cachets.

Fait à La Haye, le vingt-neuf juillet mil huit cent quatre-vingt-dix-neuf, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Gouvernement des Pays-Bas, et dont des copies, certifiées conformes, seront remises par la voie diplomatique aux Puissances contractantes.

(*Suivent les signatures*).

Déclaration sur les projectiles lancés du haut des ballons.

Les soussignés, plénipotentiaires des Puissances représentées à la Conférence internationale de la paix à La Haye, dûment autorisés à cet effet par leurs Gouvernements.

S'inspirant des sentiments qui ont trouvé leur expression dans la déclaration de Saint-Pétersbourg du 29 novembre/11 décembre 1868,

Déclarent :

Les Puissances contractantes consentent, pour une durée de cinq ans, à l'interdiction de lancer des projectiles ou des explosifs du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux.

La présente déclaration n'est obligatoire que pour les Puissances contractantes, en cas de guerre entre deux ou plusieurs d'entre elles.

Elle cessera d'être obligatoire du moment où, dans une guerre entre des Puissances contractantes, une Puissance non contractante se joindrait à l'un des belligérants.

La présente déclaration sera ratifiée dans le plus bref délai possible.

Les ratifications seront déposées à La Haye.

Il sera dressé du dépôt de chaque ratification un procès-verbal, dont une copie, certifiée conforme, sera remise par la voie diplomatique à toutes les Puissances contractantes.

Les Puissances non signataires pourront adhérer à la présente déclaration. Elles auront, à cet effet, à faire connaître leur adhésion aux Puissances contractantes, au moyen d'une notification écrite, adressée au Gouvernement des Pays-Bas et communiquée par celui-ci à toutes les autres Puissances contractantes.

S'il arrive qu'une des Hautes Parties contractantes dénonçât la présente déclaration, cette dénonciation ne produirait ses effets qu'un an après la notification faite par écrit au Gouvernement des Pays-Bas et communiquée immédiatement par celui-ci à toutes les autres Puissances contractantes.

Cette dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée.

En foi de quoi, les plénipotentiaires ont signé la présente déclaration et l'ont revêtue de leurs cachets.

Fait à La Haye, le vingt-neuf juillet mil huit cent quatre-vingt-dix-neuf, en un seul exemplaire qui restera déposé

dans les archives du Gouvernement des Pays-Bas, et dont des copies, certifiées conformes, seront remises par la voie diplomatique aux Puissances contractantes.

(*Suivent les signatures*).

Déclaration sur les projectiles qui répandent des gaz asphyxiants ou délétères.

Les soussignés, plénipotentiaires des Puissances représentées à la Conférence internationale de la paix à La Haye, dûment autorisés à cet effet par leurs Gouvernements.

S'inspirant des sentiments qui ont trouvé leur expression dans la déclaration de Saint-Péterbourg du 29 novembre/11 décembre 1868,

Déclarent :

Les Puissances contractantes s'interdisent l'emploi de projectiles qui ont pour but unique de répandre des gaz asphyxiants ou délétères.

La présente déclaration n'est obligatoire que pour les Puissances contractantes, en cas de guerre entre deux ou plusieurs d'entre elles.

Elle cessera d'être obligatoire du moment où, dans une guerre entre des Puissances contractantes, une Puissance non contractante se joindrait à l'un des belligérants.

La présente déclaration sera ratifiée dans le plus bref délai possible.

Les ratifications seront déposées à La Haye.

Il sera dressé du dépôt de chaque ratification un procès-verbal, dont une copie, certifiée conforme, sera remise par la voie diplomatique à toutes les Puissances contractantes.

Les Puissances non signataires pourront adhérer à la présente déclaration. Elles auront, à cet effet, à faire connaître leur adhésion aux Puissances contractantes, au moyen d'une notification écrite, adressée au gouvernement des Pays-Bas et communiquée par celui-ci à toutes les autres Puissances contractantes.

S'il arrivait qu'une des Hautes Parties contractantes dénonçât la présente déclaration, cette dénonciation ne produirait ses effets qu'un an après la notification faite par écrit au gouvernement des Pays-Bas et communiquée immédiatement par celui-ci à toutes les autres Puissances contractantes.

Cette dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée.

En foi de quoi, les plénipotentiaires ont signé la présente déclaration et l'ont revêtue de leurs cachets.

Fait à La Haye, le vingt-neuf juillet mil huit cent quatre-vingt-dix-neuf, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Gouvernement des Pays-Bas, et dont des copies, certifiées conformes, seront remises par la voie diplomatique aux Puissances contractantes.

(*Suivent les signatures*).

IV

Conventions de la Conférence internationale de la paix réunie à La Haye en 1907.

ACTE FINAL

La deuxième Conférence internationale de la paix, proposée d'abord par Monsieur le Président des États-Unis d'Amérique, ayant été, sur l'invitation de Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies, convoquée par Sa Majesté la Reine des Pays-Bas, s'est réunie le 15 juin 1907 à La Haye, dans la salle des chevaliers, avec la mission de donner un développement nouveau aux principes humanitaires qui ont servi de base à l'œuvre de la première Conférence de 1899.

Les Puissances, dont l'énumération suit, ont pris part à la Conférence, pour laquelle elles avaient désigné les délégués nommés ci-après : . . . .

. . . .

Dans une série de réunions, tenues du 15 juin au 18 octobre 1907, où les délégués précités ont été constamment animés du désir de réaliser, dans la plus large mesure possible, les vues généreuses de l'auguste initiateur de la Conférence et les intentions de leurs Gouvernements, la Conférence a arrêté, pour être soumis à la signature des plénipotentiaires,

le texte des conventions et de la déclaration énumérées ci-après et annexées au présent acte :

I. — Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

II. — Convention concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes contractuelles.

III. — Convention relative à l'ouverture des hostilités.

IV. — Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

V. — Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre.

VI. — Convention relative au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités.

VII. — Convention relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre.

VIII. — Convention relative à la pose des mines sous-marines automatiques de contact.

IX. — Convention concernant le bombardement par des forces navales en temps de guerre.

X. — Convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève.

XI. — Convention relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime.

XII. — Convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises.

XIII. — Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime.

XIV. — Déclaration relative à l'interdiction de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons.

Ces conventions et cette déclaration formeront autant d'actes séparés. Ces actes porteront la date de ce jour et pourront être signés jusqu'au 30 juin 1908 à La Haye par les plénipotentiaires des Puissances représentées à la deuxième Conférence de la paix.

La Conférence, se conformant à l'esprit d'entente et de concessions réciproques qui est l'esprit même de ses délibérations, a arrêté la déclaration suivante qui, tout en réservant à chacune des Puissances représentées le bénéfice de

ses votes, leur permet à toutes d'affirmer les principes qu'elles considèrent comme unanimement reconnus;

Elle est unanime,

1° A reconnaître le principe de l'arbitrage obligatoire;

2° A déclarer que certains différends, et notamment ceux relatifs à l'interprétation et à l'application des stipulations conventionnelles internationales, sont susceptibles d'être soumis à l'arbitrage obligatoire sans aucune restriction.

Elle est unanime enfin à proclamer que, s'il n'a pas été donné de conclure dès maintenant une convention en ce sens, les divergences d'opinion qui se sont manifestées n'ont pas dépassé les limites d'une controverse juridique, et qu'en travaillant ici ensemble pendant quatre mois, toutes les Puissances du monde, non seulement ont appris à se comprendre et à se rapprocher davantage, mais ont su dégager, au cours de cette longue collaboration, un sentiment très élevé du bien commun de l'humanité.

En outre, la Conférence a adopté à l'unanimité la résolution suivante :

La deuxième Conférence de la paix confirme la résolution adoptée par la Conférence de 1899 à l'égard de la limitation des charges militaires; et, vu que les charges militaires se sont considérablement accrues dans presque tous les pays depuis ladite année, la Conférence déclare qu'il est hautement désirable de voir les Gouvernements reprendre l'étude sérieuse de cette question.

Elle a, de plus, émis les vœux suivants :

1° La Conférence recommande aux Puissances signataires l'adoption du projet ci-annexé de convention pour l'établissement d'une cour de justice arbitrale, et sa mise en vigueur dès qu'un accord sera intervenu sur le choix des juges et la constitution de la Cour.

2° La Conférence émet le vœu qu'en cas de guerre, les autorités compétentes, civiles et militaires, se fassent un devoir tout spécial d'assurer et de protéger le maintien des rapports pacifiques et notamment des relations commerciales et industrielles entre les populations des États belligérants et les pays neutres.

3° La Conférence émet le vœu que les Puissances règlent,

par des conventions particulières, la situation, au point de vue des charges militaires, des étrangers établis sur leurs territoires.

4° La Conférence émet le vœu que l'élaboration d'un règlement relatif aux lois et coutumes de la guerre maritime figure au programme de la prochaine Conférence et que, dans tous les cas, les Puissances appliquent, autant que possible, à la guerre sur mer, les principes de la convention relative aux lois et coutumes de la guerre sur terre.

Enfin, la Conférence recommande aux Puissances la réunion d'une troisième Conférence de la paix qui pourrait avoir lieu, dans une période analogue à celle qui s'est écoulée depuis la précédente Conférence, à une date à fixer d'un commun accord entre les Puissances, et elle appelle leur attention sur la nécessité de préparer les travaux de cette troisième Conférence assez longtemps à l'avance pour que ses délibérations se poursuivent avec l'autorité et la rapidité indispensables.

Pour atteindre à ce but, la Conférence estime qu'il serait très désirable que, environ deux ans avant l'époque probable de la réunion, un comité préparatoire fût chargé par les Gouvernements de recueillir les diverses propositions à soumettre à la Conférence, de rechercher les matières susceptibles d'un prochain règlement international et de préparer un programme que les Gouvernements arrêteraient assez tôt pour qu'il pût être sérieusement étudié dans chaque pays. Ce Comité serait, en outre, chargé de proposer un mode d'organisation et procédure pour la Conférence elle-même.

En foi de quoi, les plénipotentiaires ont signé le présent acte et y ont apposé leurs cachets.

Fait à La Haye, le dix-huit octobre mil neuf cent sept, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Gouvernement des Pays-Bas, et dont des copies, certifiées conformes, seront délivrées à toutes les Puissances représentées à la Conférenee.

ANNEXE

au premier vœu émis par la deuxième Conférence de la paix.

Projet d'une convention relative à l'établissement d'une Cour de justice arbitrale.

TITRE PREMIER

Organisation de la Cour de justice arbitrale.

Article premier. — Dans le but de faire progresser la cause de l'arbitrage, les Puissances contractantes conviennent d'organiser, sans porter atteinte à la Cour permanente d'arbitrage, une Cour de justice arbitrale, d'un accès libre et facile, basée sur l'égalité juridique des États, réunissant des juges représentant des divers systèmes juridiques du monde, et capable d'assurer la continuité de la jurisprudence arbitrale.

Art. 2. — La Cour de justice arbitrale se compose de juges et de juges suppléants choisis parmi les personnes jouissant de la plus haute considération morale et qui tous devront remplir les conditions requises, dans leurs pays respectifs, pour l'admission dans la haute magistrature, ou être des jurisconsultes d'une compétence notoire en matière de droit international.

Les juges et les juges suppléants de la Cour sont choisis, autant que possible, parmi les membres de la Cour permanente d'arbitrage. Le choix sera fait dans les six mois qui suivront la ratification de la présente Convention.

Art. 3. — Les juges et les juges suppléants sont nommés pour une période de douze ans à compter de la date où la nomination aura été nolifiée au conseil administratif institué par la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Leur mandat peut être renouvelé.

En cas de décès ou de démission d'un juge ou d'un juge suppléant, il est pourvu à son remplacement selon le mode fixé pour sa nomination. Dans ce cas, la nomination est faite pour une nouvelle période de douze ans.

Art. 4. — Les juges de la Cour de justice arbitrale sont égaux entre eux et prennent rang d'après la date de la notification de leur nomination. La préséance appartient au plus âgé, au cas où la date est la même.

Les juges suppléants sont, dans l'exercice de leurs fonctions, assimilés aux juges titulaires. Toutefois, ils prennent rang après ceux-ci.

Art. 5. — Les juges jouissent des privilèges et immunités diplomatiques dans l'exercice de leurs fonctions et en dehors de leur pays.

Avant de prendre possession de leur siège, les juges et les juges suppléants doivent, devant le conseil administratif, prêter serment ou faire une affirmation solennelle d'exercer leurs fonctions avec impartialité et en toute conscience.

Art. 6. — La cour désigne annuellement trois juges qui forment une délégation spéciale et trois autres destinés à les remplacer en cas d'empêchement. Ils peuvent être réélus. L'élection se fait au scrutin de liste. Sont considérés comme élus ceux qui réunissent le plus grand nombre de voix. La délégation élit elle-même son président, qui, à défaut d'une majorité, est désigné par le sort.

Un membre de la Délégation ne peut exercer ses fonctions quand la Puissance qui l'a nommé, ou dont il est le national, est une des Parties.

Les membres de la Délégation terminent les affaires qui leur ont été soumises, même au cas où la période pour laquelle ils ont été nommés juges serait expirée.

Art. 7. — L'exercice des fonctions judiciaires est interdit au juge dans les affaires au sujet desquelles il aura, à un titre quelconque, concouru à la décision d'un Tribunal national, d'un Tribunal d'arbitrage ou d'une Commission d'enquête, ou figuré dans l'instance comme conseil ou avocat d'une Partie.

Aucun juge ne peut intervenir comme agent ou comme avocat devant la Cour de justice arbitrale ou la Cour permanente d'arbitrage, devant un Tribunal spécial d'arbitrage ou une Commission d'enquête, ni y agir pour une Partie en quelque qualité que ce soit, pendant toute la durée de son mandat.

Art. 8. — La Cour élit son président et son vice-président à la majorité absolue des suffrages exprimés. Après deux tours

de scrutin, l'élection se fait à la majorité relative et, en cas de partage des voix, le sort décide.

Art. 9. — Les juges de la Cour de justice arbitrale reçoivent une indemnité annuelle de six mille florins néerlandais. Cette indemnité est payée à l'expiration de chaque semestre à dater du jour de la première réunion de la Cour.

Pendant l'exercice de leurs fonctions au cours des sessions ou dans les cas spéciaux prévus par la présente Convention, ils touchent une somme de cent florins par jour. Il leur est alloué, en outre, une indemnité de voyage fixée d'après les règlements de leur pays. Les dispositions du présent alinéa s'appliquent aussi aux juges suppléants remplaçant les juges.

Ces allocations, comprises dans les frais généraux de la Cour, prévus par l'article 33, sont versées par l'entremise du Bureau international institué par la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

Art. 10. — Les juges ne peuvent recevoir de leur propre Gouvernement ou de celui d'une autre Puissance aucune rémunération pour des services rentrant dans leurs devoirs comme membres de la Cour.

Art. 11. — La Cour de justice arbitrale a son siège à La Haye et ne peut, sauf le cas de force majeure, le transporter ailleurs.

La Délégation peut, avec l'assentiment des Parties, choisir un autre lieu pour ses réunions si des circonstances particulières l'exigent.

Art. 12. — Le Conseil administratif remplit à l'égard de la Cour de justice arbitrale les fonctions qu'il remplit à l'égard de la Cour permanente d'arbitrage.

Art. 13. — Le bureau international sert de greffe à la Cour de justice arbitrale et doit mettre ses locaux et son organisation à la disposition de la Cour. Il a la garde des archives et la gestion des affaires administratives.

Le secrétaire général du Bureau remplit les fonctions de greffier.

Les secrétaires adjoints au greffier, les traducteurs et les sténographes nécessaires sont désignés et assermentés par la Cour.

Art. 14. — La Cour se réunit en session une fois par an.

La session commence le troisième mercredi de juin et dure tant que l'ordre du jour n'aura pas été épuisé.

La Cour ne se réunit pas en session, si la Délégation estime que cette réunion n'est pas nécessaire. Toutefois, si une Puissance est partie à un litige actuellement pendant devant la Cour et dont l'instruction est terminée ou va être terminée, elle a le droit d'exiger que la session ait lieu.

En cas de nécessité, la Délégation peut convoquer la Cour en session extraordinaire.

Art. 15. — Un compte rendu des travaux de la Cour sera dressé chaque année par la Délégation. Ce compte rendu sera transmis aux Puissances contractantes par l'intermédiaire du Bureau international. Il sera communiqué aussi à tous les juges et juges suppléants de la Cour.

Art. 16. — Les juges et les juges suppléants, membres de la Cour de justice arbitrale, peuvent aussi être nommés aux fonctions de juge et de juge suppléant dans la Cour internationale des prises.

TITRE II

Compétence et procédure.

Art. 17. — La Cour de justice arbitrale est compétente pour tous les cas qui sont portés devant elle, en vertu d'une stipulation générale d'arbitrage ou d'un accord spécial.

Art. 18. — La Délégation est compétente :

1. Pour juger les cas d'arbitrage visés à l'article précédent, si les Parties sont d'accord pour réclamer l'application de la procédure sommaire, réglée au titre IV, chapitre IV de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux;

2. Pour procéder à une enquête en vertu et en conformité du titre III de ladite Convention en tant que la Délégation en est chargée par les Parties agissant d'un commun accord. Avec l'assentiment des Parties et par dérogation à l'article 7, alinéa 1er, les membres de la Délégation ayant pris part à l'enquête peuvent siéger comme juges, si le litige est soumis à l'arbitrage de la Cour ou de la Délégation elle-même.

Art. 19. — La Délégation est, en outre, compétente pour l'établissement du compromis visé par l'article 52 de la Conven-

tion pour le règlement pacifique des conflits internationaux, si les Parties sont d'accord pour s'en remettre à la Cour.

Elle est également compétente, même si la demande est faite seulement par l'une des parties, après qu'un accord par la voie diplomatique a été vainement essayé, quand il s'agit :

1° D'un différend rentrant dans un traité d'arbitrage général conclu ou renouvelé après la mise en vigueur de cette Convention et qui prévoit pour chaque différend un compromis, et n'exclut pour l'établissement de ce dernier ni explicitement ni implicitement la compétence de la Délégation. Toutefois le recours à la Cour n'a pas lieu si l'autre Partie déclare qu'à son avis le différend n'appartient pas à la catégorie des questions à soumettre à un arbitrage obligatoire, à moins que le traité d'arbitrage ne confère au Tribunal arbitral le pouvoir de décider cette question préalable.

2° D'un différend provenant de dettes contractuelles réclamées à une Puissance par une autre Puissance comme dues à ses nationaux, et pour la solution duquel l'offre d'arbitrage a été acceptée. Cette disposition n'est pas applicable si l'acceptation a été subordonnée à la condition que le compromis soit établi selon un autre mode.

Art. 20. — Chacune des Parties a le droit de désigner un juge de la Cour pour prendre part, avec voix délibérative, à l'examen de l'affaire soumise à la Délégation.

Si la Délégation fonctionne en qualité de Commission d'enquête, ce mandat peut être confié à des personnes prises en dehors des juges de la Cour. Les frais de déplacement et la rétribution à allouer auxdites personnes sont fixés et supportés par les Puissances qui les ont nommées.

Art. 21. — L'accès de la Cour de justice arbitrale, instituée par la présente Convention, n'est ouvert qu'aux Puissances contractantes.

Art. 22. — La Cour de justice arbitrale suit les règles de procédure édictées par la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, sauf ce qui est prescrit par la présente Convention.

Art. 23. — La Cour décide du choix de la langue dont elle fera usage et des langues dont l'emploi sera autorisé devant elle.

Art. 24. — Le Bureau international sert d'intermédiaire

pour toutes les communications à faire aux juges au cours de l'instruction prévue à l'article 63, alinéa 2, de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

Art. 25. — Pour toutes les notifications à faire, notamment aux Parties, aux témoins et aux experts, la Cour peut s'adresser directement au Gouvernement de la Puissance sur le territoire de laquelle la notification doit être effectuée. Il en est de même s'il s'agit de faire procéder à l'établissement de tout moyen de preuve.

Les requêtes adressées à cet effet ne peuvent être refusées que si la puissance les juge de nature à porter atteinte à sa souveraineté ou à sa sécurité. S'il est donné suite à la requête, les frais ne comprennent que les dépenses d'exécution réellement effectuées.

La Cour a également la faculté de recourir à l'intermédiaire de la Puissance sur le territoire de laquelle elle a son siège.

Les notifications à faire aux Parties dans le lieu où siège la Cour peuvent être exécutées par le Bureau international.

Art. 26. — Les débats sont dirigés par le président ou le vice-président et, en cas d'absence ou d'empêchement de l'un et de l'autre, par le plus ancien des juges présents.

Le juge nommé par l'une des Parties ne peut siéger comme président.

Art. 27. — Les délibérations de la Cour ont lieu à huis clos et restent secrètes.

Toute décision est prise à la majorité des juges présents. Si la Cour siège en nombre pair et qu'il y ait partage des voix, la voix du dernier des juges, dans l'ordre de préséance établi d'après l'article 4, alinéa 1, ne sera pas comptée.

Art. 28. — Les arrêts de la Cour doivent être motivés. Ils mentionnent les noms des juges qui y ont participé; ils sont signés par le président et par le greffier.

Art. 29. — Chaque Partie supporte ses propres frais et une part égale des frais spéciaux de l'instance.

Art. 30. — Les dispositions des articles 21 à 29 sont appliquées par analogie dans la procédure devant la Délégation.

Lorsque le droit d'adjoindre un membre à la Délégation n'a été exercé que par une seule Partie, la voix du membre adjoint n'est pas comptée, s'il y a partage de voix.

ART. 31. — Les frais généraux de la Cour sont supportés par les Puissances contractantes

Le Conseil administratif s'adresse aux Puissances pour obtenir les fonds nécessaires au fonctionnement de la Cour.

ART. 32. — La Cour fait elle-même son règlement d'ordre intérieur, qui doit être communiqué aux Puissances contractantes.

Après la ratification de la présente Convention, la Cour se réunira aussitôt que possible, pour élaborer ce règlement, pour élire le président et le vice-président ainsi que pour désigner les membres de la Délégation.

ART. 33.—La Cour peut proposer des modifications à apporter aux dispositions de la présente Convention qui concernent la procédure. Ces propositions sont communiquées par l'intermédiaire du Gouvernement des Pays-Bas aux Puissances contractantes qui se concerteront sur la suite à y donner.

TITRE III

Dispositions finales.

ART. 34. — La présente Convention sera ratifiée dans le plus bref délai possible.

Les ratifications seront déposées à La Haye.

Il sera dressé du dépôt de chaque ratification un procès-verbal, dont une copie, certifiée conforme, sera remise par la voie diplomatique à toutes les Puissances signataires.

ART. 35. — La Convention entrera en vigueur six mois après sa ratification.

Elle aura une durée de douze ans, et sera renouvelée tacitement de douze ans en douze ans, sauf dénonciation.

La dénonciation devra être notifiée, au moins deux ans avant l'expiration de chaque période, au Gouvernement des Pays-Bas, qui en donnera connaissance aux autres Puissances.

La dénonciation ne produira effet qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée. La Convention restera exécutoire dans les rapports entre les autres Puissances.

CONVENTION

pour le Règlement pacifique des Conflits internationaux.

(*Indication des Souverains et Chefs d'État*).

Animés de la ferme volonté de concourir au maintien de la paix générale;

Résolus à favoriser de tous leurs efforts le règlement amiable des conflits internationaux;

Reconnaissant la solidarité qui unit les membres de la société des nations civilisées;

Voulant étendre l'empire du droit et fortifier le sentiment de la justice internationale;

Convaincus que l'institution permanente d'une juridiction arbitrale accessible à tous, au sein des Puissances indépendantes, peut contribuer efficacement à ce résultat;

Considérant les avantages d'une organisation générale et régulière de la procédure arbitrale;

Estimant avec l'Auguste Initiateur de la Conférence internationale de la paix qu'il importe de consacrer dans un accord international les principes d'équité et de droit sur lesquels reposent la sécurité des États et le bien-être des peuples;

Désireux, dans ce but, de mieux assurer le fonctionnement pratique des commissions d'enquête et des tribunaux d'arbitrage et de faciliter le recours à la justice arbitrale lorsqu'il s'agit de litiges de nature à comporter une procédure sommaire;

Ont jugé nécessaire de reviser sur certains points et de compléter l'œuvre de la premiere Conférence de la paix pour le règlement pacifique des conflits internationaux;

Les Hautes Parties contractantes ont résolu de conclure une nouvelle Convention à cet effet et ont nommé pour Leurs Plénipotentiaires, savoir :

(*Désignation des Plénipotentiaires*).

Lesquels, après avoir déposé leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus de ce qui suit :

TITRE PREMIER

Du maintien de la paix générale.

Article premier. — En vue de prévenir autant que possible le recours à la force dans les rapports entre les États, les Puissances contractantes conviennent d'employer tous leurs efforts pour assurer le règlement pacifique des différends internationaux.

TITRE II

Des bons offices et de la médiation.

Art 2. — En cas de dissentiment grave ou de conflit, avant d'en appeler aux armes, les Puissances contractantes conviennent d'avoir recours, en tant que les circonstances le permettront, aux bons offices ou à la médiation d'une ou de plusieurs Puissances amies.

Art. 3. — Indépendamment de ce recours, les Puissances contractantes jugent utile et désirable qu'une ou plusieurs Puissances étrangères au conflit offrent de leur propre initiative, en tant que les circonstances s'y prêtent, leurs bons offices ou leur médiation aux États en conflit.

Le droit d'offrir les bons offices ou la médiation appartient aux Puissances étrangères au conflit, même pendant le cours des hostilités.

L'exercice de ce droit ne peut jamais être considéré par l'une ou l'autre des Parties en litige comme un acte peu amical.

Art. 4. — Le rôle du médiateur consiste à concilier les prétentions opposées et à apaiser les ressentiments qui peuvent s'être produits entre les États en conflit.

Art. 5. — Les fonctions du médiateur cessent du moment où il est constaté, soit par l'une des Parties en litige, soit par le médiateur lui-même, que les moyens de conciliation proposés par lui ne sont pas acceptés.

Art. 6. — Les bons offices et la médiation, soit sur le recours des Parties en conflit, soit sur l'initiative des Puissances étrangères au conflit, ont exclusivement le caractère de conseil et n'ont jamais force obligatoire.

Art. 7. — L'acceptation de la médiation ne peut avoir pour

effet, sauf convention contraire, d'interrompre, de retarder ou d'entraver la mobilisation et autres mesures préparatoires à la guerre.

Si elle intervient après l'ouverture des hostilités, elle n'interrompt pas, sauf convention contraire, les opérations militaires en cours.

ART. 8. — Les Puissances contractantes sont d'accord pour recommander l'application, dans les circonstances qui le permettent, d'une médiation spéciale sous la forme suivante.

En cas de différend grave compromettant la paix, les États en conflit choisissent respectivement une Puissance à laquelle ils confient la mission d'entrer en rapport direct avec la Puissance choisie d'autre part, à l'effet de prévenir la rupture des relations pacifiques.

Pendant la durée de ce mandat dont le terme, sauf stipulation contraire, ne peut excéder trente jours, les États en litige cessent tout rapport direct au sujet du conflit, lequel est considéré comme déféré exclusivement aux Puissances médiatrices. Celles-ci doivent appliquer tous leurs efforts à régler le différend.

En cas de rupture effective des relations pacifiques, ces Puissances demeurent chargées de la mission commune de profiter de toute occasion pour rétablir la paix.

TITRE III

Des commissions internationales d'enquête.

ART. 9. — Dans les litiges d'ordre international n'engageant ni l'honneur ni des intérêts essentiels et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, les Puissances contractantes jugent utile et désirable que les Parties qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques instituent, en tant que les circonstances le permettront, une Commission internationale d'enquête chargée de faciliter la solution de ces litiges en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait.

ART. 10. — Les Commissions internationales d'enquête sont constituées par convention spéciale entre les Parties en litige.

La Convention d'enquête précise les faits à examiner; elle

détermine le mode et le délai de formation de la Commission et l'étendue des pouvoirs des commissaires.

Elle détermine également, s'il y a lieu, le siège de la Commission et la faculté de se déplacer, la langue dont la Commission fera usage et celles dont l'emploi sera autorisé devant elle, ainsi que la date à laquelle chaque Partie devra déposer son exposé des faits, et généralement toutes les conditions dont les Parties sont convenues.

Si les Parties jugent nécessaire de nommer des assesseurs, la Convention d'enquête détermine le mode de leur désignation et l'étendue de leurs pouvoirs.

Art. 11. — Si la Convention d'enquête n'a pas désigné le siège de la Commission, celle-ci siégera à La Haye.

Le siège une fois fixé ne peut être changé par la Commission qu'avec l'assentiment des Parties.

Si la Convention d'enquête n'a pas déterminé les langues à employer, il en est décidé par la Commission.

Art. 12. — Sauf stipulation contraire, les Commissions d'enquête sont formées de la manière déterminée par les articles 45 et 57 de la présente Convention.

Art. 13. — En cas de décès, de démission ou d'empêchement, pour quelque cause que ce soit, de l'un des Commissaires, ou éventuellement de l'un des assesseurs, il est pourvu à son remplacement selon le mode fixé pour sa nomination.

Art. 14. — Les Parties ont le droit de nommer auprès de la Commission d'enquête des agents spéciaux avec la mission de les représenter et de servir d'intermédiaires entre elles et la Commission.

Elles sont, en outre, autorisées à charger des conseils ou avocats nommés par elles, d'exposer et de soutenir leurs intérêts devant la Commission.

Art. 15. — Le Bureau international de la Cour permanente d'arbitrage sert de greffe aux Commissions qui siègent à La Haye, et mettra ses locaux et son organisation à la disposition des Puissances contractantes pour le fonctionnement de la Commission d'enquête.

Art. 16. — Si la Commission siège ailleurs qu'à La Haye, elle nomme un secrétaire général dont le bureau lui sert de greffe.



Le greffe est chargé, sous l'autorité du président, de l'organisation matérielle des séances de la Commission, de la rédaction des procès-verbaux et, pendant le temps de l'enquête, de la garde des archives qui seront ensuite versées au Bureau international de La Haye.

Art. 17. — En vue de faciliter l'institution et le fonctionnement des Commissions d'enquête, les Puissances contractantes recommandent les règles suivantes qui seront applicables à la procédure d'enquête en tant que les Parties n'adopteront pas d'autres règles.

Art. 18. — La Commission réglera les détails de la procédure non prévus dans la Convention spéciale d'enquête ou dans la présente Convention et procédera à toutes les formalités que comporte l'administration des preuves.

Art. 19. — L'enquête a lieu contradictoirement.

Aux dates prévues, chaque Partie communique à la Commission et à l'autre Partie les exposés des faits, s'il y a lieu, et, dans tous les cas, les actes, pièces et documents qu'elle juge utiles à la découverte de la vérité, ainsi que la liste des témoins et des experts qu'elle désire faire entendre.

Art. 20. — La Commission a la faculté, avec l'assentiment des Parties, de se transporter momentanément sur les lieux où elle juge utile de recourir à ce moyen d'information ou d'y déléguer un ou plusieurs de ses membres. L'autorisation de l'État sur le territoire duquel il doit être procédé à cette information devra être obtenue.

Art. 21. — Toutes constatations matérielles, et toutes visites des lieux doivent être faites en présence des agents et conseils des Parties ou eux dûment appelés.

Art. 22. — La Commission a le droit de solliciter de l'une ou l'autre Partie telles explications ou informations qu'elle juge utiles.

Art. 23. — Les Parties s'engagent à fournir à la Commission d'enquête, dans la plus large mesure qu'elles jugeront possible, tous les moyens et toutes les facilités nécessaires pour la connaissance complète et l'appréciation exacte des faits en question.

Elles s'engagent à user des moyens dont elles disposent d'après leur législation intérieure, pour assurer la comparu-

tion des témoins ou des experts se trouvant sur leur territoire et cités devant la Commission.

Si ceux-ci ne peuvent comparaître devant la Commission, elles feront procéder à leur audition devant leurs autorités compétentes.

Art. 24. — Pour toutes les notifications que la Commission aurait à faire sur le territoire d'une tierce Puissance contractante, la Commission s'adressera directement au Gouvernement de cette Puissance. Il en sera de même s'il s'agit de faire procéder sur place à l'établissement de tous moyens de preuve.

Les requêtes adressées à cet effet seront exécutées suivant les moyens dont la Puissance requise dispose d'après sa législation intérieure. Elles ne peuvent être refusées que si cette Puissance les juge de nature à porter atteinte à sa souveraineté ou à sa sécurité.

La Commission aura aussi toujours la faculté de recourir à l'intermédiaire de la Puissance sur le territoire de laquelle elle a son siège.

Art. 25. — Les témoins et les experts sont appelés à la requête des Parties ou d'office par la Commission, et, dans tous les cas, par l'intermédiaire du Gouvernement de l'État sur le territoire duquel ils se trouvent.

Les témoins sont entendus, successivement et séparément, en présence des Agents et Conseils et dans un ordre à fixer par la Commission.

Art. 26. — L'interrogatoire des témoins est conduit par le Président.

Les membres de la Commission peuvent néanmoins poser à chaque témoin les questions qu'ils croient convenables pour éclaircir ou compléter sa déposition, ou pour se renseigner sur tout ce qui concerne le témoin dans les limites nécessaires à la manifestation de la vérité.

Les agents et les conseils des Parties ne peuvent interrompre le témoin dans sa déposition, ni lui faire aucune interpellation directe, mais peuvent demander au président de poser au témoin telles questions complémentaires qu'ils jugent utiles.

Art. 27. — Le témoin doit déposer sans qu'il lui soit per-

mis de lire aucun projet écrit. Toutefois, il peut être autorisé par le président à s'aider de notes ou documents si la nature des faits rapportés en nécessite l'emploi.

Art. 28. — Procès-verbal de la déposition du témoin est dressé séance tenante et lecture en est donnée au témoin. Le témoin peut y faire tels changements et additions que bon lui semble et qui seront consignés à la suite de sa déposition.

Lecture faite au témoin de l'ensemble de sa déposition, le témoin est requis de signer.

Art. 29. — Les agents sont autorisés, au cours ou à la fin de l'enquête, à présenter par écrit à la Commission et à l'autre Partie tels dires, réquisitions ou résumés de fait, qu'ils jugent utiles à la découverte de la vérité.

Art. 30. — Les délibérations de la Commission ont lieu à huis clos et restent secrètes.

Toute décision est prise à la majorité des membres de la Commission.

Le refus d'un membre de prendre part au vote doit être constaté dans le procès verbal.

Art. 31. — Les séances de la Commission ne sont publiques et les procès-verbaux et documents de l'enquête ne sont rendus publics qu'en vertu d'une décision de la Commission, prise avec l'assentiment des Parties.

Art. 32. — Les Parties ayant présenté tous les éclaircissements et preuves, tous les témoins ayant été entendus, le président prononce la clôture de l'enquête et la Commission s'ajourne pour délibérer et rédiger son rapport.

Art. 33. — Le rapport est signé par tous les membres de la Commission.

Si un des membres refuse de signer, mention en est faite; le rapport reste néanmoins valable.

Art. 34. — Le rapport de la Commission est lu en séance publique, les agents et conseils des Parties présents ou dûment appelés.

Un exemplaire du rapport est remis à chaque Partie.

Art. 35. — Le rapport de la Commission, limité à la constatation des faits, n'a nullement le caractère d'une sentence arbitrale. Il laisse aux Parties une entière liberté pour la suite à donner à cette constatation.

ART. 36. — Chaque Partie supporte ses propres frais et une part égale des frais de la Commission.

TITRE IV

De l'arbitrage international.

CHAPITRE PREMIER. — *De la Justice arbitrale.*

ART. 37. — L'arbitrage international a pour objet le règlement de litiges entre les États par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit.

Le recours à l'arbitrage implique l'engagement de se soumettre de bonne foi à la sentence.

ART. 38. — Dans les questions d'ordre juridique, et, en premier lieu, dans les questions d'interprétation ou d'application des Conventions internationales, l'arbitrage est reconnu par les Puissances contractantes comme le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques.

En conséquence, il serait désirable que, dans les litiges sur les questions susmentionnées, les Puissances contractantes eussent, le cas échéant, recours à l'arbitrage, en tant que les circonstances le permettraient.

ART. 39. — La Convention d'arbitrage est conclue pour des contestations déjà nées ou pour des contestations éventuelles.

Elle peut concerner tout litige ou seulement les litiges d'une catégorie déterminée.

ART. 40. — Indépendamment des traités généraux ou particuliers qui stipulent actuellement l'obligation du recours à l'arbitrage pour les Puissances contractantes, ces Puissances se réservent de conclure des accords nouveaux, généraux ou particuliers, en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'elles jugeront possible de lui soumettre.

CHAPITRE II. — *De la Cour permanente d'arbitrage.*

ART. 41. — Dans le but de faciliter le recours immédiat à l'arbitrage pour les différends internationaux qui n'ont pu être réglés par la voie diplomatique, les Puissances contractantes s'engagent à maintenir, telle qu'elle a été établie par



la première Conférence de la paix, la Cour permanente d'arbitrage, accessible en tout temps et fonctionnant, sauf stipulation contraire des Parties, conformément aux règles de procédure insérées dans la présente Convention.

Art. 42. — La Cour permanente est compétente pour tous les cas d'arbitrage, à moins qu'il n'y ait entente entre les Parties pour l'établissement d'une juridiction spéciale.

Art. 43. — La Cour permanente a son siège à La Haye.

Un Bureau international sert de greffe à la Cour; il est l'intermédiaire des communications relatives aux réunions de celle-ci; il a la garde des archives et la gestion de toutes les affaires administratives.

Les Puissances contractantes s'engagent à communiquer au Bureau, aussitôt que possible, une copie certifiée conforme de toute stipulation d'arbitrage intervenue entre elles et de toute sentence arbitrale les concernant et rendue par des juridictions spéciales.

Elles s'engagent à communiquer de même au Bureau les lois, règlements et documents constatant éventuellement l'exécution des sentences rendues par la Cour.

Art. 44. — Chaque Puissance contractante désigne quatre personnes au plus, d'une compétence reconnue dans les questions de droit international, jouissant de la plus haute considération morale et disposées à accepter les fonctions d'arbitre.

Les personnes ainsi désignées sont inscrites, au titre de membres de la Cour, sur une liste qui sera notifiée à toutes les Puissances contractantes par les soins du Bureau.

Toute modification à la liste des arbitres est portée, par les soins du Bureau, à la connaissance des Puissances contractantes.

Deux ou plusieurs Puissances peuvent s'entendre pour la désignation en commun d'un ou de plusieurs membres.

La même personne peut être désignée par des Puissances différentes.

Les membres de la Cour sont nommés pour un terme de six ans. Leur mandat peut être renouvelé.

En cas de décès ou de retraite d'un membre de la Cour, il est pourvu à son remplacement selon le mode fixé pour sa nomination, et pour une nouvelle période de six ans.

Art. 45. — Lorsque les Puissances contractantes veulent s'adresser à la Cour permanente pour le règlement d'un différend survenu entre elles, le choix des arbitres appelés à former le tribunal compétent pour statuer sur ce différend, doit être fait dans la liste générale des membres de la Cour.

A défaut de constitution du Tribunal arbitral par l'accord des Parties, il est procédé de la manière suivante :

Chaque Partie nomme deux arbitres, dont un seulement peut être national ou choisi parmi ceux qui ont été désignés par elle comme membres de la Cour permanente. Ces arbitres choisissent ensemble un surarbitre.

En cas de partage des voix, le choix du surarbitre est confié à une Puissance tierce, désignée de commun accord par les Parties.

Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque Partie désigne une Puissance différente et le choix du surarbitre est fait de concert par les Puissances ainsi désignées.

Si, dans un délai de deux mois, ces deux Puissances n'ont pu tomber d'accord, chacune d'elles présente deux candidats pris sur la liste des membres de la Cour permanente, en dehors des membres désignés par les Parties et n'étant les nationaux d'aucune d'elles. Le sort détermine lequel des candidats ainsi présentés sera le surarbitre.

Art. 46. — Dès que le Tribunal est composé, les Parties notifient au Bureau leur décision de s'adresser à la Cour, le texte de leur compromis, et les noms des arbitres.

Le Bureau communique sans délai à chaque arbitre le compromis et les noms des autres membres du Tribunal.

Le tribunal se réunit à la date fixée par les Parties. Le Bureau pourvoit à son installation.

Les membres du Tribunal, dans l'exercice de leurs fonctions et en dehors de leur pays, jouissent des privilèges et immunités diplomatiques.

Art. 47. — Le Bureau est autorisé à mettre ses locaux et son organisation à la disposition des Puissances contractantes pour le fonctionnement de toute juridiction spéciale d'arbitrage.

La juridiction de la Cour permanente peut être étendue, dans les conditions prescrites par les règlements, aux litiges

existant entre des Puissances non contractantes ou entre des Puissances contractantes et des Puissances non contractantes, si les Parties sont convenues de recourir à cette juridiction.

Art. 48. — Les Puissances contractantes considèrent comme un devoir, dans le cas où un conflit aigu menacerait d'éclater entre deux ou plusieurs d'entre elles, de rappeler à celles-ci que la Cour permanente leur est ouverte.

En conséquence, elles déclarent que le fait de rappeler aux Parties en conflit les dispositions de la présente Convention, et le conseil donné, dans l'intérêt supérieur de la paix, de s'adresser à la Cour permanente, ne peuvent être considérés que comme actes de bons offices.

En cas de conflit entre deux Puissances, l'une d'elles pourra toujours adresser au Bureau international une note contenant sa déclaration qu'elle serait disposée à soumettre le différend à un arbitrage.

Le Bureau devra porter aussitôt la déclaration à la connaissance de l'autre Puissance.

Art. 49. — Le Conseil administratif permanent, composé des représentants diplomatiques des Puissances contractantes accrédités à La Haye et du ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, qui remplit les fonctions de Président, a la direction et le contrôle du Bureau international.

Le Conseil arrête son règlement d'ordre ainsi que tous autres règlements nécessaires.

Il décide toutes les questions administratives qui pourraient surgir touchant le fonctionnement de la Cour.

Il a tout pouvoir quant à la nomination, la suspension ou la révocation des fonctionnaires et employés du Bureau.

Il fixe les traitements et salaires, et contrôle la dépense générale.

La présence de neuf membres dans les réunions dûment convoquées suffit pour permettre au Conseil de délibérer valablement. Les décisions sont prises à la majorité des voix.

Le Conseil communique sans délai aux Puissances contractantes les règlements adoptés par lui. Il leur présente chaque année un rapport sur les travaux de la Cour, sur le fonctionnement des services administratifs et sur les dépenses. Le rapport contient également un résumé du contenu essentiel des

documents communiqués au Bureau par les Puissances en vertu de l'article 43, alinéas 3 et 4.

Art. 50. — Les frais du Bureau seront supportés par les Puissances contractantes dans la proportion établie pour le Bureau internationnal de l'Union postale universelle.

Les frais à la charge des Puissances adhérentes seront comptés à partir du jour où leur adhésion produit ses effets.

Chapitre III. — *De la procédure arbitrale.*

Art. 51. — En vue de favoriser le développement de l'arbitrage, les Puissances contractantes ont arrêté les règles suivantes qui sont applicables à la procédure arbitrale, en tant que les Parties ne sont pas convenues d'autres règles.

Art. 52. — Les Puissances qui recourent à l'arbitrage signent un compromis dans lequel sont déterminés l'objet du litige, le délai de nomination des arbitres, la forme, l'ordre et les délais dans lesquels la communication visée par l'article 63 devra être faite, et le montant de la somme que chaque Partie aura à déposer à titre d'avance pour les frais.

Le compromis détermine également, s'il y a lieu, le mode de nomination des arbitres, tous pouvoirs spéciaux éventuels du Tribunal, son siège, la langue dont il fera usage et celles dont l'emploi sera autorisé devant lui, et généralement toutes les conditions dont les Parties sont convenues.

Art. 53. — La Cour permanente est compétente pour l'établissement du compromis, si les Parties sont d'accord pour s'en remettre à elle.

Elle est également compétente, même si la demande est faite seulement par l'une des Parties, après qu'un accord par la voie diplomatique a été vainement essayé, quand il s'agit :

1° D'un différend rentrant dans un traité d'arbitrage général conclu ou renouvelé après la mise en vigueur de cette Convention et qui prévoit pour chaque différend un compromis et n'exclut pour l'établissement de ce dernier ni explicitement ni implicitement la compétence de la Cour. Toutefois, le recours à la Cour n'a pas lieu si l'autre Partie déclare qu'à son avis le différend n'appartient pas à la catégorie des différends à soumettre à un arbitrage obligatoire, à moins que le traité d'arbi-



trage ne confère au Tribunal arbitral le pouvoir de décider cette question préalable;

2° D'un différend provenant de dettes contractuelles réclamées à une Puissance par une autre Puissance comme dues à ses nationaux, et pour la solution duquel l'offre d'arbitrage a été acceptée. Cette disposition n'est pas applicable si l'acceptation a été subordonnée à la condition que le compromis soit établi selon un autre mode.

Art. 54. — Dans les cas prévus par l'article précédent, le compromis sera établi par une Commission composée de cinq membres désignés de la manière prévue à l'article 45, alinéas 3 à 6.

Le cinquième membre est de droit président de la Commission.

Art. 55. — Les fonctions arbitrales peuvent être conférées à un arbitre unique ou à plusieurs arbitres désignés par les Parties à leur gré, ou choisis par elles parmi les membres de la Cour permanente d'arbitrage établie par la présente Convention.

A défaut de la constitution du Tribunal par l'accord des Parties, il est procédé de la manière indiquée à l'article 45, alinéas 3 à 6.

Art. 56. — Lorsqu'un souverain ou un chef d'État est choisi pour arbitre, la procédure arbitrale est réglée par lui.

Art. 57. — Le surarbitre est de droit président du Tribunal.

Lorsque le Tribunal ne comprend pas de surarbitre, il nomme lui-même son président.

Art. 58. — En cas d'établissement du compromis par une commission, telle qu'elle est visée à l'article 54, et sauf stipulation contraire, la Commission elle-même formera le Tribunal d'arbitrage.

Art. 59. — En cas de décès, de démission ou d'empêchement, pour quelque cause que ce soit, de l'un des arbitres, il est pourvu à son remplacement selon le mode fixé pour sa nomination.

Art. 60. — A défaut de désignation par les Parties, le Tribunal siège à La Haye.

Le Tribunal ne peut siéger sur le territoire d'une tierce Puissance qu'avec l'assentiment de celle-ci.

Le siège une fois fixé ne peut être changé par le Tribunal qu'avec l'assentiment des Parties.

Art. 61. — Si le compromis n'a pas déterminé les langues à employer, il en est décidé par le Tribunal.

Art. 62. — Les Parties ont le droit de nommer auprès du Tribunal des agents spéciaux, avec la mission de servir d'intermédiaires entre elles et le Tribunal.

Elles sont en outre autorisées à charger de la défense de leurs droits et intérêts devant le Tribunal, des conseils ou avocats nommés par elles à cet effet.

Les membres de la Cour permanente ne peuvent exercer les fonctions d'agents, conseils ou avocats, qu'en faveur de la Puissance qui les a nommés membres de la Cour.

Art. 63. — La procédure arbitrale comprend en règle générale deux phases distinctes : l'instruction écrite et les débats.

L'instruction écrite consiste dans la communication faite par les agents respectifs, aux membres du Tribunal et à la Partie adverse, des mémoires, des contre-mémoires et, au besoin, des répliques; les Parties y joignent toutes pièces et documents invoqués dans la cause. Cette communication aura lieu, directement ou par l'intermédiaire du bureau international, dans l'ordre et dans les délais déterminés par le compromis.

Les délais fixés par le compromis pourront être prolongés de commun accord par les Parties, ou par le Tribunal quand il le juge nécessaire pour arriver à une décision juste.

Les débats consistent dans le développement oral des moyens des Parties devant le Tribunal.

Art. 64. — Toute pièce produite par l'une des Parties doit être communiquée, en copie certifiée conforme, à l'autre Partie.

Art. 65. — A moins de circonstances spéciales, le Tribunal ne se réunit qu'après la clôture de l'instruction.

Art. 66. — Les débats sont dirigés par le Président.

Ils ne sont publics qu'en vertu d'une décision du Tribunal, prise avec l'assentiment des Parties.

Ils sont consignés dans des procès-verbaux rédigés par des secrétaires que nomme le Président. Ces procès-verbaux sont signés par le Président et par un des secrétaires ; ils ont seuls caractère authentique.

ART. 67. — L'instruction étant close, le Tribunal a le droit d'écarter du débat tous actes ou documents nouveaux qu'une des Parties voudrait lui soumettre sans le consentement de l'autre.

ART. 68. — Le Tribunal demeure libre de prendre en considération les actes ou documents nouveaux sur lesquels les agents ou conseils des Parties appelleraient son attention.

En ce cas, le Tribunal a le droit de requérir la production de ces actes ou documents, sauf l'obligation d'en donner connaissance à la Partie adverse.

ART. 69. — Le Tribunal peut, en outre, requérir des agents des Parties la production de tous actes et demander toutes explications nécessaires. En cas de refus, le Tribunal en prend acte.

ART. 70. — Les agents et les conseils des Parties sont autorisés à présenter oralement au Tribunal tous les moyens qu'ils jugent utiles à la défense de leur cause.

ART. 71. — Ils ont le droit de soulever des exceptions et des incidents. Les décisions du Tribunal sur ces points sont définitives et ne peuvent donner lieu à une discussion ultérieure.

ART. 72. — Les membres du Tribunal ont le droit de poser des questions aux agents et aux conseils des Parties et de leur demander des éclaircissements sur les points douteux.

Ni les questions posées, ni les observations faites par les membres du Tribunal pendant le cours des débats ne peuvent être regardées comme l'expression des opinions du Tribunal en général ou de ses membres en particulier.

ART. 73. — Le Tribunal est autorisé à déterminer sa compétence en interprétant le compromis ainsi que les autres Traités qui peuvent être invoqués dans la matière, et en appliquant les principes du droit.

ART. 74. — Le Tribunal a le droit de rendre des ordonnances de procédure pour la direction du procès, de déterminer les formes, l'ordre et les délais dans lesquels chaque Partie devra prendre ses conclusions finales, et de procéder à toutes les formalités que comporte l'administration des preuves.

ART. 75. — Les Parties s'engagent à fournir au Tribunal, dans la plus large mesure qu'elles jugeront possible, tous les moyens nécessaires pour la décision du litige.

Art. 76. — Pour toutes les notifications que le Tribunal aurait à faire sur le territoire d'une tierce Puissance contractante, le Tribunal s'adressera directement au Gouvernement de cette Puissance. Il en sera de même s'il s'agit de faire procéder sur place à l'établissement de tous moyens de preuve.

Les requêtes adressées à cet effet seront exécutées suivant les moyens dont la Puissance requise dispose d'après sa législation intérieure. Elles ne peuvent être refusées que si cette Puissance les juge de nature à porter atteinte à sa souveraineté ou à sa sécurité.

Le Tribunal aura aussi toujours la faculté de recourir à l'intermédiaire de la Puissance sur le territoire de laquelle il a son siège.

Art. 77. — Les agents et les conseils des Parties ayant présenté tous les éclaircissements et preuves à l'appui de leur cause, le président prononce la clôture des débats.

Art. 78. — Les délibérations du Tribunal ont lieu à huis clos et restent secrètes.

Toute décision est prise à la majorité de ses membres.

Art. 79. — La sentence arbitrale est motivée. Elle mentionne les noms des arbitres, elle est signée par le président et par le greffier ou le secrétaire faisant fonctions de greffier.

Art. 80. — La sentence est lue en séance publique, les agents et les conseils des parties présents ou dûment appelés.

Art. 81. — La sentence, dûment prononcée et notifiée aux agents des Parties, décide définitivement et sans appel la contestation.

Art. 82. — Tout différend qui pourrait surgir entre les Parties, concernant l'interprétation et l'exécution de la sentence, sera, sauf stipulation contraire, soumis au jugement du Tribunal qui l'a rendue.

Art. 83. — Les Parties peuvent se réserver dans le compromis de demander la revision de la sentence arbitrale.

Dans ce cas, et sauf stipulation contraire, la demande doit être adressée au Tribunal qui a rendu la sentence. Elle ne peut être motivée que par la découverte d'un fait nouveau qui eût été de nature à exercer une influence décisive sur la sentence et qui, lors de la clôture des débats, était inconnu

du Tribunal lui-même et de la Partie qui a demandé la revision.

La procédure de revision ne peut être ouverte que par une décision du Tribunal constatant expressément l'existence du fait nouveau, lui reconnaissant les caractères prévus par le paragraphe précédent et déclarant à ce titre la demande recevable.

Le compromis détermine le délai dans lequel la demande de revision doit être formée.

Art. 84. — La sentence arbitrale n'est obligatoire que pour les Parties en litige.

Lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'une convention à laquelle ont participé d'autres Puissances que les Parties en litige, celles-ci avertissent en temps utile toutes les Puissances signataires. Chacune de ces Puissances a le droit d'intervenir au procès. Si une ou plusieurs d'entre elles ont profité de cette faculté, l'interprétation contenue dans la sentence est également obligatoire à leur égard.

Art. 85. — Chaque Partie supporte ses propres frais et une part égale des frais du Tribunal.

Chapitre IV. — *De la procédure sommaire d'arbitrage.*

Art. 86. — En vue de faciliter le fonctionnement de la justice arbitrale, lorsqu'il s'agit de litiges de nature à comporter une procédure sommaire, les Puissances contractantes arrêtent les règles ci-après qui seront suivies en l'absence de stipulations différentes, et sous réserve, le cas échéant, de l'application des dispositions du chapitre III qui ne seraient pas contraires.

Art. 87. — Chacune des Parties en litige nomme un arbitre. Les deux arbitres ainsi désignés choisissent un surarbitre. S'ils ne tombent pas d'accord à ce sujet, chacun présente deux candidats pris sur la liste générale des membres de la Cour permanente, en dehors des membres indiqués par chacune des Parties elles-mêmes et n'étant les nationaux d'aucune d'elles; le sort détermine lequel des candidats ainsi présentés sera le surarbitre.

Le surarbitre préside le Tribunal, qui rend ses décisions à la majorité des voix.

Art. 88. — A défaut d'accord préalable, le Tribunal fixe, dès qu'il est constitué, le délai dans lequel les deux Parties devront lui soumettre leurs mémoires respectifs.

Art. 89. — Chaque Partie est représentée devant le Tribunal par un agent qui sert d'intermédiaire entre le Tribunal et le Gouvernement qui l'a désigné.

Art. 90. — La procédure a lieu exclusivement par écrit. Toutefois chaque Partie a le droit de demander la comparution de témoins et d'experts. Le Tribunal a, de son côté, la faculté de demander des explications orales aux agents des deux Parties, ainsi qu'aux experts et aux témoins dont il juge la comparution utile.

TITRE V

Dispositions finales.

Art. 91. — La présente Convention dûment ratifiée remplacera, dans les rapports entre les Puissances contractantes, la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux du 29 juillet 1899.

Art. 92. — La présente Convention sera ratifiée aussitôt que possible.

Les ratifications seront déposées à La Haye.

Le premier dépôt de ratifications sera constaté par un procès-verbal signé par les représentants des Puissances qui y prennent part et par le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas.

Les dépôts ultérieurs de ratifications se feront au moyen d'une notification écrite, adressée au Gouvernement des Pays-Bas et accompagnée de l'instrument de ratification.

Copie certifiée conforme du procès-verbal relatif au premier dépôt de ratifications, des notifications mentionnées à l'alinéa précédent, ainsi que des instruments de ratification, sera immédiatement remise, par les soins du Gouvernement des Pays-Bas et par la voie diplomatique, aux Puissances conviées à la deuxième Conférence de la paix, ainsi qu'aux autres Puissances qui auront adhéré à la Convention. Dans les cas visés par l'alinéa précédent, ledit Gouvernement leur fera connaître en même temps la date à laquelle il a reçu la notification.

ART. 93. — Les Puissances non signataires qui ont été conviées à la deuxième Conférence de la paix pourront adhérer à la présenle Convention.

La Puissance qui désire adhérer notifie par écrit son intention au Gouvernement des Pays-Bas en lui transmettant l'acte d'adhésion qui sera déposé dans les archives dudit Gouvernement.

Ce Gouvernement transmettra immédiatement à toutes les autres Puissances conviées à la deuxième Conférence de la paix copie certifiée conforme de la notification ainsi que de l'acte d'adhésion, en indiquant la date à laquelle il a reçu la notification.

ART. 94. — Les conditions auxquelles les Puissances qui n'ont pas été conviées à la deuxième Conférence de la Paix, pourront adhérer à la présente Convention, formeront l'objet d'une entente ultérieure entre les Puissances contractantes.

ART. 95. — La présente Convention produira effet, pour les Puissances qui auront participé au premier dépôt de ratifications, soixante jours après la date du procès-verbal de ce dépôt et, pour les Puissances qui ratifieront ultérieurement ou qui adhéreront, soixante jours après que la notification de leur ratification ou de leur adhésion aura été reçue par le Gouvernement des Pays-Bas.

ART. 96. — S'il arrivait qu'une des Puissances contractantes voulût dénoncer la présente Convention, la dénonciation sera notifiée par écrit au Gouvernement des Pays-Bas qui communiquera immédiatement copie certifiée conforme de la notification à toutes les autres Puissances en leur faisant savoir la date à laquelle il l'a reçue.

La dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée et un an après que la notification en sera parvenue au Gouvernement des Pays-Bas.

ART. 97. — Un registre tenu par le ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas indiquera la date du dépôt de ratifications effectué en vertu de l'article 92, alinéas 3 et 4, ainsi que la date à laquelle auront été reçues les notifications d'adhésion (article 93, alinéa 2) ou de dénonciation (article 96, alinéa 1).

Chaque Puissance contractante est admise à prendre con-

naissance de ce registre et à en demander des extraits certifiés conformes.

En foi de quoi, les plénipotentiaires ont revêtu la présente Convention de leurs signatures.

Fait à La Haye, le dix-huit octobre mil neuf cent sept, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Gouvernement des Pays-Bas et dont des copies, certifiées conformes, seront remises par la voie diplomatique aux Puissances contractantes.

CONVENTION

concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes contractuelles.

(*Indication des souverains et chefs d'Etat*).

Désireux d'éviter entre les nations des conflits armés d'une origine pécuniaire, provenant de dettes contractuelles, réclamées du Gouvernement d'un pays par le Gouvernement d'un autre pays comme dues à ses nationaux,

Ont résolu de conclure une Convention à cet effet et ont nommé pour leurs Plénipotentiaires, savoir :

(*Désignation des Plénipotentiaires*).

Lesquels, après avoir déposé leurs pleins pouvoirs trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

Article premier. — Les Puissances contractantes sont convenues de ne pas avoir recours à la force armée pour le recouvrement de dettes contractuelles réclamées au Gouvernement d'un pays par le Gouvernement d'un autre pays comme dues à ses nationaux.

Toutefois, cette stipulation ne pourra être appliquée quand l'État débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbi-

trage, ou, en cas d'acceptation, rend impossible l'établissement du compromis, ou, après l'arbitrage, manque de se conformer à la sentence rendue.

Art. 2. — Il est de plus convenu que l'arbitrage, mentionné dans l'alinéa 2 de l'article précédent, sera soumis à la procédure prévue par le titre IV, chapitre III, de la Convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Le jugement arbitral détermine, sauf les arrangements particuliers des Parties, le bien fondé de la réclamation, le montant de la dette, le temps et le mode de paiement.

Art. 3. — La présente Convention sera ratifiée aussitôt que possible.

Les ratifications seront déposées à La Haye.

Le premier dépôt de ratifications sera constaté par un procès-verbal signé par les représentants des Puissances qui y prennent part et par le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas.

Les dépôts ultérieurs de ratifications se feront au moyen d'une notification écrite, adressée au Gouvernement des Pays-Bas et accompagnée de l'instrument de ratification.

Copie certifiée conforme du procès-verbal relatif au premier dépôt de ratifications, des notifications mentionnées à l'alinéa précédent, ainsi que des instruments de ratification, sera immédiatement remise, par les soins du Gouvernement des Pays-Bas et par la voie diplomatique, aux Puissances conviées à la deuxième Conférence de la paix, ainsi qu'aux autres Puissances qui auront adhéré à la Convention. Dans les cas visés par l'alinéa précédent, ledit Gouvernement leur fera connaître en même temps la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 4. — Les Puissances non signataires sont admises à adhérer à la présente Convention.

La Puissance qui désire adhérer notifie par écrit son intention au Gouvernement des Pays-Bas en lui transmettant l'acte d'adhésion, qui sera déposé dans les archives dudit Gouvernement.

Ce Gouvernement transmettra immédiatement à toutes les autres puissances conviées à la deuxième Conférence de la paix, copie certifiée conforme de la notification ainsi que de l'acte

d'adhésion, en indiquant la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 5. — La présente Convention produira effet pour les Puissances qui auront participé au premier dépôt de ratifications, soixante jours après la date du procès-verbal de ce dépôt, pour les Puissances qui ratifieront ultérieurement ou qui adhéreront, soixante jours après que la notification de leur ratification ou de leur adhésion aura été reçue par le Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 6. — S'il arrivait qu'une des Puissances contractantes voulût dénoncer la présente Convention, la dénonciation sera notifiée par écrit au Gouvernement des Pays-Bas, qui communiquera immédiatement copie certifiée conforme de la notification à toutes les autres Puissances en leur faisant savoir la date à laquelle il l'a reçue.

La dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée et un an après que la notification en sera parvenue au Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 7. — Un registre tenu par le ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas indiquera la date du dépôt de ratifications effectué en vertu de l'article 3, alinéas 3 et 4, ainsi que la date à laquelle auront été reçues les notifications d'adhésion (article 4, alinéa 2) ou de dénonciation (article 6, alinéa 1).

Chaque Puissance contractante est admise à prendre connaissance de ce registre et à en demander des extraits certifiés conformes.

En foi de quoi, les plénipotentiaires ont revêtu la présente Convention de leurs signatures.

Fait à La Haye, le dix-huit octobre mil neuf cent sept, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Gouvernement des Pays-Bas et dont des copies, certifiées conformes, seront remises par la voie diplomatique aux Puissances contractantes.

CONVENTION

relative à l'ouverture des hostilités.

(*Indication des souverains et chefs d'État*).

Considérant que, pour la sécurité des relations pacifiques, il importe que les hostilités ne commencent pas sans un avertissement préalable;

Qu'il importe, de même, que l'état de guerre soit notifié sans retard aux Puissances neutres;

Désirant conclure une Convention à cet effet, ont nommé pour leurs Plénipotentiaires, savoir :

(*Désignation des plénipotentiaires*).

Lesquels, après avoir déposé leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

Article premier. — Les Puissances contractantes reconnaissent que les hostilités entre elles ne doivent pas commencer sans un avertissement préalable et non équivoque, qui aura, soit la forme d'une déclaration de guerre motivée, soit celle d'un ultimatum avec déclaration de guerre conditionnelle.

Art. 2. — L'état de guerre devra être notifié sans retard aux Puissances neutres et ne produira effet à leur égard qu'après réception d'une notification qui pourra être faite même par voie télégraphique. Toutefois les Puissances neutres ne pourraient invoquer l'absence de notification, s'il était établi d'une manière non douteuse qu'en fait elles connaissaient l'état de guerre.

Art. 3. — L'article 1 de la présente Convention produira effet en cas de guerre entre deux ou plusieurs des Puissances contractantes.

L'article 2 est obligatoire dans les rapports entre un belligérant contractant et les Puissances neutres également contractantes.

Art. 4. — La présente Convention sera ratifiée aussitôt que possible.

Les ratifications seront déposées à La Haye.

Le premier dépôt de ratifications sera constaté par un procès-verbal signé par les représentants des Puissances qui y prennent part et par le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas.

Les dépôts ultérieurs de ratifications se feront au moyen d'une notification écrite adressée au Gouvernement des Pays-Bas et accompagnée de l'instrument de ratification.

Copie certifiée conforme du procès-verbal relatif au premier dépôt de ratifications, des notifications mentionnées à l'alinéa précédent ainsi que des instruments de ratification, sera immédiatement remise par les soins du Gouvernement des Pays-Bas et par la voie diplomatique aux Puissances conviées à la deuxième Conférence de la paix, ainsi qu'aux autres Puissances qui auront adhéré à la Convention. Dans les cas visés par l'alinéa précédent, ledit Gouvernement leur fera connaître en même temps la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 5. — Les Puissances non signataires sont admises à adhérer à la présente Convention.

La Puissance qui désire adhérer notifie par écrit son intention au Gouvernement des Pays-Bas en lui transmettant l'acte d'adhésion qui sera déposé dans les archives dudit Gouvernement.

Ce Gouvernement transmettra immédiatement à toutes les autres Puissances copie certifiée conforme de la notification ainsi que de l'acte d'adhésion, en indiquant la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 6. — La présente Convention produira effet, pour les Puissances qui auront participé au premier dépôt de ratifications, soixante jours après la date du procès-verbal de ce dépôt, et, pour les Puissances qui ratifieront ultérieurement ou qui adhéreront, soixante jours après que la notification de leur ratification ou de leur adhésion aura été reçue par le Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 7. — S'il arrivait qu'une des Hautes Parties contractantes voulût dénoncer la présente Convention, la dénonciation sera notifiée par écrit au Gouvernement des Pays-Bas qui communiquera immédiatement copie certifiée conforme de la

notification à toutes les autres Puissances en leur faisant savoir la date à laquelle il l'a reçue.

La dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée et un an après que la notification en sera parvenue au Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 8. — Un registre tenu par le ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas indiquera la date du dépôt de ratifications effectué en vertu de l'article 4, alinéas 3 et 4, ainsi que la date à laquelle auront été reçues les notifications d'adhésion (article 5, alinéa 2) ou de dénonciation (article 7, alinéa 1).

Chaque Puissance contractante est admise à prendre connaissance de ce registre et à en demander des extraits certifiés conformes.

En foi de quoi, les plénipotentiaires ont revêtu la présente convention de leurs signatures.

Fait à La Haye, le dix-huit octobre mil neuf cent sept, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Gouvernement des Pays-Bas et dont des copies, certifiées conformes, seront remises par la voie diplomatique aux Puissances qui ont été conviées à la deuxième Conférence de la Paix.

CONVENTION

concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

(Indication des souverains et chefs d'État).

Considérant que, tout en recherchant les moyens de sauvegarder la paix et de prévenir les conflits armés entre les nations, il importe de se préoccuper également du cas où l'appel aux armes serait amené par des événements que leur sollicitude n'aurait pu détourner;

Animés du désir de servir encore, dans cette hypothèse extrême, les intérêts de l'humanité et les exigences toujours progressives de la civilisation ;

Estimant qu'il importe, à cette fin, de réviser les lois et coutumes générales de la guerre, soit dans le but de les définir avec plus de précision, soit afin d'y tracer certaines limites destinées à en restreindre autant que possible les rigueurs ;

Ont jugé nécessaire de compléter et de préciser sur certains points l'œuvre de la première Conférence de la paix qui, s'inspirant, à la suite de la Conférence de Bruxelles de 1874, de ces idées recommandées par une sage et généreuse prévoyance, a adopté des dispositions ayant pour objet de définir et de régler les usages de la guerre sur terre.

Selon les vues des Hautes Parties contractantes, ces dispositions, dont la rédaction a été inspirée par le désir de diminuer les maux de la guerre, autant que les nécessités militaires le permettent, sont destinées à servir de règle générale de conduite aux belligérants, dans leurs rapports entre eux et avec les populations.

Il n'a pas été possible toutefois de concerter dès maintenant des stipulations s'étendant à toutes les circonstances qui se présentent dans la pratique ;

D'autre part, il ne pouvait entrer dans les intentions des Hautes Parties contractantes que les cas non prévus fussent, faute de stipulation écrite, laissés à l'appréciation arbitraire de ceux qui dirigent les armées.

En attendant qu'un Code plus complet des lois de la guerre puisse être édicté, les Hautes Parties contractantes jugent opportun de constater que, dans les cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par elles, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique.

Elles déclarent que c'est dans ce sens que doivent s'entendre notamment les articles 1 et 2 du règlement adopté.

Les Hautes Parties contractantes, désirant conclure une nouvelle convention à cet effet, ont nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir :

(*Désignation des Plénipotentiaires*).

Lesquels, après avoir déposé leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus de ce qui suit :

Article premier. — Les Puissances contractantes donneront à leurs forces armées de terre des instructions qui seront conformes au Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, annexé à la présente Convention.

Art. 2. — Les dispositions contenues dans le Règlement visé à l'article 1er, ainsi que dans la présente Convention, ne sont applicables qu'entre les Puissances contractantes et seulement si les belligérants sont tous parties à la Convention.

Art. 3. — La Partie belligérante qui violerait les dispositions dudit Règlement sera tenue à indemnité, s'il y a lieu, elle sera responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée.

Art. 4. — La présente Convention dûment ratifiée remplacera, dans les rapports entre les Puissances contractantes, la Convention du 29 juillet 1899 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

La Convention de 1899 reste en vigueur dans les rapports entre les Puissances qui l'ont signée et qui ne ratifieraient pas également la présente Convention.

Art. 5. — La présente Convention sera ratifiée aussitôt que possible.

Les ratifications seront déposées à La Haye.

Le premier dépôt de ratifications sera constaté par un procès-verbal signé par les représentants des Puissances qui y prennent part et par le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas.

Les dépôts ultérieurs de ratifications se feront au moyen d'une notification écrite adressée au Gouvernement des Pays-Bas et accompagnée de l'instrument de ratification.

Copie certifiée conforme du procès-verbal relatif au premier dépôt de ratifications, des notifications mentionnées à l'alinéa précédent, ainsi que des instruments de ratification, sera immédiatement remise par les soins du Gouvernement des Pays-Bas et par la voie diplomatique aux Puissances conviées à la deuxième Conférence de la paix, ainsi qu'aux autres Puis-

sances qui auront adhéré à la Convention. Dans les cas visés par l'alinéa précédent, ledit Gouvernement leur fera connaître en même temps la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 6. — Les Puissances non signataires sont admises à adhérer à la présente Convention.

La Puissance qui désire adhérer notifie par écrit son intention au Gouvernement des Pays-Bas en lui transmettant l'acte d'adhésion qui sera déposé dans les archives dudit Gouvernement.

Ce Gouvernement transmettra immédiatement à toutes les autres Puissances copie certifiée conforme de la notification ainsi que de l'acte d'adhésion, en indiquant la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 7. — La présente Convention produira effet, pour les Puissances qui auront participé au premier dépôt de ratifications, soixante jours après la date du procès-verbal de ce dépôt, et, pour les Puissances qui ratifieront ultérieurement ou qui adhéreront, soixante jours après que la notification de leur ratification ou de leur adhésion aura été reçue par le Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 8. — S'il arrivait qu'une des Puissances contractantes voulût dénoncer la présente Convention, la dénonciation sera notifiée par écrit au Gouvernement des Pays-Bas, qui communiquera immédiatement copie certifiée conforme de la notification à toutes les autres Puissances en leur faisant savoir la date à laquelle il l'a reçue.

La dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée et un an après que la notification en sera parvenue au Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 9. — Un registre tenu par le ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas indiquera la date du dépôt de ratifications effectué en vertu de l'article 5, alinéas 3 et 4, ainsi que la date à laquelle auront été reçues les notifications d'adhésion (article 6, alinéa 2), ou de dénonciation (article 8, alinéa 1).

Chaque Puissance contractante est admise à prendre connaissance de ce registre et à en demander des extraits certifiés conformes.

En foi de quoi, les plénipotentiaires ont revêtu la présente Convention de leurs signatures.

Fait à La Haye, le dix-huit octobre mil neuf cent sept, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Gouvernement des Pays-Bas et dont des copies, certifiées conformes, seront remises par la voie diplomatique aux Puissances qui ont été conviées à la deuxième Conférence de la paix.

ANNEXE A LA CONVENTION

Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

SECTION PREMIÈRE

Des belligérants.

CHAPITRE PREMIER. — *De la qualité de belligérant.*

ARTICLE PREMIER. — Les lois, les droits et les devoirs de la guerre ne s'appliquent pas seulement à l'armée, mais encore aux milices et aux corps de volontaires réunissant les conditions suivantes :

1° d'avoir à leur tête une personne responsable pour ses subordonnés ;

2° d'avoir un signe distinctif fixe et reconnaissable à distance ;

3° de porter les armes ouvertement et

4° de se conformer dans leurs opérations aux lois et coutumes de la guerre.

Dans les pays où les milices ou des corps de volontaires constituent l'armée ou en font partie, ils sont compris sous la dénomination d'*armée*.

ART. 2. — La population d'un territoire non occupé qui, à l'approche de l'ennemi, prend spontanément les armes pour combattre les troupes d'invasion sans avoir eu le temps de s'organiser conformément à l'article premier, sera considérée

comme belligérante si elle porte les armes ouvertement et si elle respecte les lois et coutumes de la guerre.

Art. 3. — Les forces armées des Parties belligérantes peuvent se composer de combattants et de non-combattants. En cas de capture par l'ennemi, les uns et les autres ont droit au traitement des prisonniers de guerre.

Chapitre II. — *Des prisonniers de guerre.*

Art. 4. — Les prisonniers de guerre sont au pouvoir du Gouvernement ennemi, mais non des individus ou des corps qui les ont capturés.

Ils doivent être traités avec humanité.

Tout ce qui leur appartient personnellement, excepté les armes, les chevaux et les papiers militaires, reste leur propriété.

Art. 5. — Les prisonniers de guerre peuvent être assujettis à l'internement dans une ville, forteresse, camp ou localité quelconque, avec obligation de ne pas s'en éloigner au delà de certaines limites déterminées ; mais ils ne peuvent être enfermés que par mesure de sûreté indispensable, et seulement pendant la durée des circonstances qui nécessitent cette mesure.

Art. 6. — L'État peut employer, comme travailleurs, les prisonniers de guerre selon leur grade et leurs aptitudes, à l'exception des officiers. Ces travaux ne seront pas excessifs et n'auront aucun rapport avec les opérations de la guerre.

Les prisonniers peuvent être autorisés à travailler pour le compte d'administrations publiques ou de particuliers ou pour leur propre compte.

Les travaux faits pour l'État sont payés d'après les tarifs en vigueur pour les militaires de l'armée nationale exécutant les mêmes travaux, ou, s'il n'en existe pas, d'après un tarif en rapport avec les travaux exécutés.

Lorsque les travaux ont lieu pour le compte d'autres administrations publiques ou pour des particuliers, les conditions en sont réglées d'accord avec l'autorité militaire.

Le salaire des prisonniers contribuera à adoucir leur position, et le surplus leur sera compté au moment de leur libération, sauf défalcation des frais d'entretien.

Art. 7. — Le Gouvernement au pouvoir duquel se trouvent les prisonniers de guerre est chargé de leur entretien.

A défaut d'une entente spéciale entre les belligérants, les prisonniers de guerre seront traités pour la nourriture, le couchage et l'habillement, sur le même pied que les troupes du Gouvernement qui les aura capturés.

Art. 8. — Les prisonniers de guerre seront soumis aux lois, règlements et ordres en vigueur dans l'armée de l'État au pouvoir duquel ils se trouvent. Tout acte d'insubordination autorise, à leur égard, les mesures de rigueur nécessaires.

Les prisonniers évadés, qui seraient repris avant d'avoir pu rejoindre leur armée ou avant de quitter le territoire occupé par l'armée qui les aura capturés, sont passibles de peines disciplinaires.

Les prisonniers qui, après avoir réussi à s'évader, sont de nouveau faits prisonniers, ne sont passibles d'aucune peine pour la fuite antérieure.

Art. 9. —Chaque prisonnier de guerre est tenu de déclarer, s'il est interrogé à ce sujet, ses véritables noms et grade et, dans le cas où il enfreindrait cette règle, il s'exposerait à une restriction des avantages accordés aux prisonniers de guerre de sa catégorie.

Art. 10. — Les prisonniers de guerre peuvent être mis en liberté sur parole, si les lois de leur pays les y autorisent, et, en pareil cas, ils sont obligés, sous la garantie de leur honneur personnel, de remplir scrupuleusement, tant vis-à-vis de leur propre Gouvernement que vis-à-vis de celui qui les a faits prisonniers, les engagements qu'ils auraient contractés.

Dans le même cas, leur propre Gouvernement est tenu de n'exiger ni accepter d'eux aucun service contraire à la parole donnée.

Art. 11. — Un prisonnier de guerre ne peut être contraint d'accepter sa liberté sur parole; de même le Gouvernement ennemi n'est pas obligé d'accéder à la demande du prisonnier réclamant sa mise en liberté sur parole.

Art. 12. — Tout prisonnier de guerre, libéré sur parole et repris portant les armes contre le Gouvernement envers lequel il s'était engagé d'honneur, ou contre les alliés de celui-ci,

perd le droit au traitement des prisonniers de guerre et peut être traduit devant les tribunaux.

Art. 13. — Les individus qui suivent une armée sans en faire directement partie, tels que les correspondants et les reporters de journaux, les vivandiers, les fournisseurs, qui tombent au pouvoir de l'ennemi et que celui-ci juge utile de détenir, ont droit au traitement des prisonniers de guerre, à condition qu'ils soient munis d'une légitimation de l'autorité militaire de l'armée qu'ils accompagnaient.

Art. 14. — Il est constitué, dès le début des hostilités, dans chacun des États belligérants, et, le cas échéant, dans les pays neutres qui auront recueilli des belligérants sur leur territoire, un bureau de renseignements sur les prisonniers de guerre. Ce bureau, chargé de répondre à toutes les demandes qui les concernent, reçoit des divers services compétents toutes les indications relatives aux internements et aux mutations, aux mises en liberté sur parole, aux échanges, aux évasions, aux entrées dans les hôpitaux, aux décès, ainsi que les autres renseignements nécessaires pour établir et tenir à jour une fiche individuelle pour chaque prisonnier de guerre. Le bureau devra porter sur cette fiche le numéro matricule, les nom et prénoms, l'âge, le lieu d'origine, le grade, le corps de troupe, les blessures, la date et le lieu de la capture, de l'internement, des blessures et de la mort, ainsi que toutes les observations particulières. La fiche individuelle sera remise au Gouvernement de l'autre belligérant après la conclusion de la paix.

Le bureau de renseignements est également chargé de recueillir et de centraliser tous les objets d'un usage personnel, valeurs, lettres, etc., qui seront trouvés sur les champs de bataille ou délaissés par des prisonniers libérés sur parole, échangés, évadés ou décédés dans les hôpitaux et ambulances, et de les transmettre aux intéressés.

Art. 15. — Les sociétés de secours pour les prisonniers de guerre, régulièrement constituées selon la loi de leur pays et ayant pour objet d'être les intermédiaires de l'action charitable, recevront, de la part des belligérants, pour elles et pour leurs agents dûment accrédités, toute facilité, dans les limites tracées par les nécessités militaires et les règles administratives, pour accomplir efficacement leur tâche d'humanité.

Les délégués de ces sociétés pourront être admis à distribuer des secours dans les dépôts d'internement, ainsi qu'aux lieux d'étapes des prisonniers rapatriés, moyennant une permission personnelle délivrée par l'autorité militaire, et en prenant l'engagement par écrit de se soumettre à toutes les mesures d'ordre et de police que celle-ci prescrirait.

Art. 16. — Les bureaux de renseignements jouissent de la franchise de port. Les lettres, mandats et articles d'argent, ainsi que les colis postaux destinés aux prisonniers de guerre ou expédiés par eux, seront affanchis de toutes les taxes postales, aussi bien dans les pays d'origine et de destination que dans les pays intermédiaires.

Les dons et secours en nature destinés aux prisonniers de guerre seront admis en franchise de tous droits d'entrée et autres, ainsi que des taxes de transport sur les chemins de fer exploités par l'Etat.

Art. 17. — Les officiers prisonniers recevront la solde à laquelle ont droit les officiers de même grade du pays où ils sont retenus, à charge de remboursement par leur Gouvernement.

Art. 18. — Toute latitude est laissée aux prisonniers de guerre pour l'exercice de leur religion, y compris l'assistance aux offices de leur culte, à la seule condition de se conformer aux mesures d'ordre et de police prescrites par l'autorité militaire.

Art. 19. — Les testaments des prisonniers de guerre sont reçus ou dressés dans les mêmes conditions que pour les militaires de l'armée nationale.

On suivra également les mêmes règles en ce qui concerne les pièces relatives à la constatation des décès, ainsi que pour l'inhumation des prisonniers de guerre, en tenant compte de leur grade et de leur rang.

Art. 20. — Après la conclusion de la paix, le rapatriement des prisonniers de guerre s'effectuera dans le plus bref délai possible.

Chapitre III. — *Des malades et des blessés.*

Art. 21. — Les obligations des belligérants concernant le service des malades et des blessés sont régies par la Convention de Genève.

SECTION II

Des hostilités.

CHAPITRE PREMIER. — *Des moyens de nuire à l'ennemi, des sièges et des bombardements.*

ART. 22. — Les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi.

ART. 23. — Outre les prohibitions établies par des Conventions spéciales, il est notamment interdit :

a) d'employer du poison ou des armes empoisonnées;

b) de tuer ou de blesser par trahison des individus appartenant à la nation ou à l'armée ennemie;

c) de tuer ou de blesser un ennemi qui, ayant mis bas les armes ou n'ayant plus les moyens de se défendre, s'est rendu à discrétion;

d) de déclarer qu'il ne sera pas fait de quartier;

e) d'employer des armes, des projectiles ou des matières propres à causer des maux superflus;

f) d'user indûment du pavillon parlementaire, du pavillon national ou des insignes militaires et de l'uniforme de l'ennemi, ainsi que des signes distinctifs de la Convention de Genève;

g) de détruire ou de saisir des propriétés ennemies, sauf les cas où ces destructions ou ces saisies seraient impérieusement commandées par les nécessités de la guerre;

h) de déclarer éteints, suspendus ou non recevables en justice, les droits et actions des nationaux de la Partie adverse.

Il est également interdit à un belligérant de forcer les nationaux de la Partie adverse à prendre part aux opérations de guerre dirigées contre leur pays, même dans le cas où ils auraient été à son service avant le commencement de la guerre.

ART. 24. — Les ruses de guerre et l'emploi des moyens nécessaires pour se procurer des renseignements sur l'ennemi et sur le terrain sont considérés comme licites.

ART. 25. — Il est interdit d'attaquer ou de bombarder, par quelque moyen que ce soit, des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus.



ART. 26. — Le commandant des troupes assaillantes, avant d'entreprendre le bombardement, et sauf le cas d'attaque de vive force, devra faire tout ce qui dépend de lui pour en avertir les autorités.

ART. 27. — Dans les sièges et bombardements, toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour épargner, autant que possible, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les monuments historiques, les hôpitaux et les lieux de rassemblement de malades et de blessés, à condition qu'ils ne soient pas employés en même temps à un but militaire.

Le devoir des assiégés est de désigner ces édifices ou lieux de rassemblement par des signes visibles spéciaux qui seront notifiés d'avance à l'assiégeant.

ART. 28. — Il est interdit de livrer au pillage une ville ou localité même prise d'assaut.

CHAPITRE II. — *Des espions.*

ART 29. — Ne peut être considéré comme espion que l'individu qui, agissant clandestinement ou sous de faux prétextes, recueille ou cherche à recueillir des informations dans la zone d'opérations d'un belligérant, avec l'intention de les communiquer à la Partie adverse.

Ainsi les militaires non déguisés qui ont pénétré dans la zone d'opérations de l'armée ennemie, à l'effet de recueillir des informations, ne sont pas considérés comme espions. De même, ne sont pas considérés comme espions : les militaires et les non militaires, accomplissant ouvertement leur mission, chargés de transmettre des dépêches destinées, soit à leur propre armée, soit à l'armée ennemie. A cette catégorie appartiennent également les individus envoyés en ballon pour transmettre les dépêches, et, en général, pour entretenir les communications entre les diverses parties d'une armée ou d'un territoire.

ART. 30. — L'espion pris sur le fait ne pourra être puni sans jugement préalable.

ART. 31. — L'espion qui, ayant rejoint l'armée à laquelle il appartient, est capturé plus tard par l'ennemi, est traité

comme prisonnier de guerre et n'encourt aucune responsabilité pour ses actes d'espionnage antérieurs.

CHAPITRE III. — *Des parlementaires.*

ART. 32. — Est considéré comme parlementaire l'individu autorisé par l'un des belligérants à entrer en pourparlers avec l'autre et se présentant avec le drapeau blanc. Il a droit à l'inviolabilité ainsi que le trompette, clairon ou tambour, le porte-drapeau et l'interprète qui l'accompagneraient.

ART. 33. — Le chef auquel un parlementaire est expédié n'est pas obligé de le recevoir en toutes circonstances.

Il peut prendre toutes les mesures nécessaires afin d'empêcher le parlementaire de profiter de sa mission pour se renseigner.

Il a le droit, en cas d'abus, de retenir temporairement le parlementaire.

ART. 34. — Le parlementaire perd ses droits d'inviolabilité, s'il est prouvé, d'une manière positive et irrécusable, qu'il a profité de sa position privilégiée pour provoquer ou commettre un acte de trahison.

CHAPITRE IV. — *Des capitulations.*

ART. 35. — Les capitulations arrêtées entre les Parties contractantes doivent tenir compte des règles de l'honneur militaire.

Une fois fixées, elles doivent être scrupuleusement observées par les deux Parties.

CHAPITRE V. — *De l'armistice.*

ART. 36. — L'armistice suspend les opérations de guerre par un accord mutuel des Parties belligérantes. Si la durée n'en est pas déterminée, les Parties belligérantes peuvent reprendre en tout temps les opérations, pourvu toutefois que l'ennemi soit averti en temps convenu, conformément aux conditions de l'armistice.

ART. 37. — L'armistice peut être général ou local. Le premier suspend partout les opérations de guerre des États belligérants; le second, seulement entre certaines fractions



des armées belligérantes et dans un rayon déterminé.

ART. 38. — L'armistice doit être notifié officiellement et en temps utile aux autorités compétentes et aux troupes. Les hostilités sont suspendues immédiatement après la notification ou au terme fixé.

ART. 39. — Il dépend des Parties contractantes de fixer, dans les clauses de l'armistice, les rapports qui pourraient avoir lieu, sur le théâtre de la guerre, avec les populations et entre elles.

ART. 40. — Toute violation grave de l'armistice, par l'une des Parties, donne à l'autre le droit de le dénoncer et même, en cas d'urgence, de reprendre immédiatement les hostilités.

ART. 41. — La violation des clauses de l'armistice, par des particuliers agissant de leur propre initiative, donne droit seulement à réclamer la punition des coupables et, s'il y a lieu, une indemnité pour les pertes éprouvées.

SECTION III

De l'autorité militaire sur le territoire de l'État ennemi.

ART. 42. — Un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie.

L'occupation ne s'étend qu'aux territoires où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer.

ART. 43. — L'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays.

ART. 44. — Il est interdit à un belligérant de forcer la population d'un territoire occupé à donner des renseignements sur l'armée de l'autre belligérant ou sur ses moyens de défense.

ART. 45. — Il est interdit de contraindre la population d'un territoire occupé à prêter serment à la Puissance ennemie.

ART. 46. — L'honneur et les droits de la famille, la vie des individus et la propriété privée, ainsi que les convictions

religieuses et l'exercice des cultes, doivent être respectés.

La propriété privée ne peut pas être confisquée.

Art. 47. — Le pillage est formellement interdit.

Art. 48. — Si l'occupant prélève, dans le territoire occupé, les impôts, droits et péages établis au profit de l'État, il le fera, autant que possible, d'après les règles de l'assiette et de la répartition en vigueur, et il en résultera pour lui l'obligation de pourvoir aux frais de l'administration du territoire occupé dans la mesure où le Gouvernement légal y était tenu.

Art. 49. — Si, en dehors des impôts visés à l'article précédent, l'occupant prélève d'autres contributions en argent dans le territoire occupé, ce ne pourra être que pour les besoins de l'armée ou de l'administration de ce territoire.

Art. 50. — Aucune peine collective, pécuniaire ou autre, ne pourra être édictée contre les populations à raison des faits individuels dont elles ne pourraient être considérées comme solidairement responsables.

Art. 51. — Aucune contribution ne sera perçue qu'en vertu d'un ordre écrit et sous la responsabilité d'un général en chef.

Il ne sera procédé, autant que possible, à cette perception que d'après les règles de l'assiette et de la répartition des impôts en vigueur.

Pour toute contribution, un reçu sera délivré aux contribuables.

Art. 52. — Des réquisitions en nature et des services ne pourront être réclamés des communes ou des habitants, que pour les besoins de l'armée d'occupation. Ils seront en rapport avec les ressources du pays et de telle nature qu'ils n'impliquent pas pour les populations l'obligation de prendre part aux opérations de la guerre contre leur patrie.

Ces réquisitions et ces services ne seront réclamés qu'avec l'autorisation du commandant dans la localité occupée.

Les prestations en nature seront, autant que possible, payées au comptant; sinon, elles seront constatées par des reçus, et le paiement des sommes dues sera effectué le plus tôt possible.

Art. 53. — L'armée qui occupe un territoire ne pourra sai-

sir que le numéraire, les fonds et les valeurs exigibles appartenant en propre à l'État, les dépôts d'armes, moyens de transport, magasins et approvisionnements et, en général, toute propriété mobilière de l'État de nature à servir aux opérations de la guerre.

Tous les moyens affectés sur terre, sur mer et dans les airs à la transmission des nouvelles, au transport des personnes ou des choses, en dehors des cas régis par le droit maritime, les dépôts d'armes et, en général, toute espèce de munitions de guerre, peuvent être saisis, même s'ils appartiennent à des personnes privées, mais devront être restitués et les indemnités seront réglées à la paix.

Art. 54. — Les câbles sous-marins reliant un territoire occupé à un territoire neutre ne seront saisis ou détruits que dans le cas d'une nécessité absolue. Ils devront également être restitués et les indemnités seront réglées à la paix.

Art. 55. — L'État occupant ne se considérera que comme administrateur et usufruitier des édifices publics, immeubles, forêts et exploitations agricoles appartenant à l'Etat ennemi et se trouvant dans le pays occupé. Il devra sauvegarder le fonds de ces propriétés et les administrer conformément aux règles de l'usufruit.

Art. 56. — Les biens des communes, ceux des établissements consacrés aux cultes, à la charité et à l'instruction, aux arts et aux sciences, même appartenant à l'Etat, seront traités comme la propriété privée.

Toute saisie, destruction ou dégradation intentionnelle de semblables établissements, de monuments historiques, d'œuvres d'art et de science, est interdite et doit être poursuivie.

CONVENTION

concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur la terre.

(*Indication des souverains et chefs d'Etat*).

En vue de mieux préciser les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre sur terre et de régler la situation des belligérants réfugiés en territoire neutre;

Désirant également définir la qualité de neutre en attendant qu'il soit possible de régler dans son ensemble la situation des particuliers neutres dans leurs rapports avec les belligérants :

Ont résolu de conclure une Convention à cet effet et ont, en conséquence, nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir :

(*Désignation des plénipotentiaires*).

Lesquels, après avoir déposé leurs pleins pouvoirs trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

Chapitre premier. — *Des droits et des devoirs des Puissances neutres.*

Article premier. — Le territoire des Puissances neutres est inviolable.

Art. 2. — Il est interdit aux belligérants de faire passer à travers le territoire d'une Puissance neutre des troupes ou des convois, soit de munitions, soit d'approvisionnements.

Art. 3. — Il est également interdit aux belligérants :

a) d'installer sur le territoire d'une Puissance neutre une station radio-télégraphique ou tout appareil destiné à servir comme moyen de communication avec des forces belligérantes sur terre ou sur mer ;

b) d'utiliser toute installation de ce genre établie par eux avant la guerre sur le territoire de la Puissance neutre dans



un but exclusivement militaire, et qui n'a pas été ouverte au service de la correspondance publique.

Art. 4. — Des corps de combattants ne peuvent être formés, ni des bureaux d'enrôlement ouverts sur le territoire d'une Puissance neutre au profit des belligérants.

Art. 5. — Une Puissance neutre ne doit tolérer sur son territoire aucun des actes visés par les articles 2 à 4.

Elle n'est tenue de punir des actes contraires à la neutralité que si ces actes ont été commis sur son propre territoire.

Art. 6. — La responsabilité d'une Puissance neutre n'est pas engagée par le fait que des individus passent isolément la frontière pour se mettre au service de l'un des belligérants.

Art. 7. — Une Puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un ou de l'autre des belligérants, d'armes, de munitions, et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte.

Art. 8. — Une Puissance neutre n'est pas tenue d'interdire ou de restreindre l'usage, pour les belligérants, des câbles télégraphiques ou téléphoniques, ainsi que des appareils de télégraphie sans fil, qui sont, soit sa propriété, soit celle de compagnies ou de particuliers.

Art. 9. — Toutes mesures restrictives ou prohibitives prises par une Puissance neutre à l'égard des matières visées par les articles 7 et 8 devront être uniformément appliquées par elle aux belligérants.

La Puissance neutre veillera au respect de la même obligation par les compagnies ou particuliers propriétaires de câbles télégraphiques ou téléphoniques ou d'appareils de télégraphie sans fil.

Art. 10. — Ne peut être considéré comme un acte hostile le fait, par une Puissance neutre, de repousser, même par la force, les atteintes à sa neutralité.

Chapitre II. — *Des belligérants internés et des blessés soignés chez les neutres.*

Art. 11. — La Puissance neutre qui reçoit sur son territoire des troupes appartenant aux armées belligérantes, les internera, autant que possible, loin du théâtre de la guerre.

Elle pourra les garder dans des camps, et même les enfermer dans des forteresses ou dans des lieux appropriés à cet effet.

Elle décidera si les officiers peuvent être laissés libres en prenant l'engagement sur parole de ne pas quitter le territoire neutre sans autorisation.

Art. 12. — A défaut de convention spéciale, la Puissance neutre fournira aux internés les vivres, les habillements et les secours commandés par l'humanité.

Bonification sera faite, à la paix, des frais occasionnés par l'internement.

Art. 13. — La Puissance neutre qui reçoit des prisonniers de guerre évadés les laissera en liberté. Si elle tolère leur séjour sur son territoire, elle peut leur assigner une résidence.

La même disposition est applicable aux prisonniers de guerre amenés par des troupes se réfugiant sur le territoire de la Puissance neutre.

Art. 14. — Une Puissance neutre pourra autoriser le passage sur son territoire des blessés ou malades appartenant aux armées belligérantes, sous la réserve que les trains qui les amèneront ne transporteront ni personnel, ni matériel de guerre. En pareil cas, la Puissance neutre est tenue de prendre les mesures de sûreté et de contrôle nécessaires à cet effet.

Les blessés ou malades amenés dans ces conditions sur le territoire neutre par un des belligérants, et qui appartiendraient à la Partie adverse, devront être gardés par la Puissance neutre de manière qu'ils ne puissent de nouveau prendre part aux opérations de la guerre. Cette Puissance aura les mêmes devoirs quant aux blessés ou malades de l'autre armée qui lui seraient confiés.

Art. 15. — La Convention de Genève s'applique aux malades et aux blessés internés sur territoire neutre.

Chapitre III. — *Des personnes neutres.*

Art. 16. — Sont considérés comme neutres les nationaux d'un État qui ne prend pas part à la guerre.

Art. 17. — Un neutre ne peut pas se prévaloir de sa neutralité :

a) s'il commet des actes hostiles contre un belligérant;



b) s'il commet des actes en faveur d'un belligérant, notamment s'il prend volontairement du service dans les rangs de la force armée de l'une des Parties.

En pareil cas, le neutre ne sera pas traité plus rigoureusement par le belligérant contre lequel il s'est départi de la neutralité que ne pourrait l'être, à raison du même fait, un national de l'autre État belligérant.

Art. 18. — Ne seront pas considérés comme actes commis en faveur d'un des belligérants, dans le sens de l'article 17, lettre *b* :

a) les fournitures faites ou les emprunts consentis à l'un des belligérants, pourvu que le fournisseur ou le prêteur n'habite ni le territoire de l'autre Partie, ni le territoire occupé par elle, et que les fournitures ne proviennent pas de ces territoires;

b) les services rendus en matière de police ou d'administration civile.

Chapitre IV. — *Du matériel des chemins de fer.*

Art. 19. — Le matériel des chemins de fer provenant du territoire de Puissances neutres, qu'il appartienne à ces Puissances ou à des sociétés ou personnes privées, et reconnaissable comme tel, ne pourra être réquisitionné et utilisé par un belligérant que dans le cas et la mesure où l'exige une impérieuse nécessité. Il sera renvoyé aussitôt que possible dans le pays d'origine.

La Puissance neutre pourra de même, en cas de nécessité, retenir et utiliser, jusqu'à due concurrence, le matériel provenant du territoire de la Puissance belligérante.

Une indemnité sera payée de part et d'autre, en proportion du matériel utilisé et de la durée de l'utilisation.

Chapitre V. — *Dispositions finales.*

Art. 20. — Les dispositions de la présente Convention ne sont applicables qu'entre les Puissances contractantes et seulement si les belligérants sont tous parties à la Convention.

Art. 21. — La présente Convention sera ratifiée aussitôt que possible.

Les ratifications seront déposées à La Haye.

Le premier dépôt de ratifications sera constaté par un procès-verbal signé par les représentants des Puissances qui y prennent part et par le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas.

Les dépôts ultérieurs de ratifications se feront au moyen d'une notification écrite adressée au Gouvernement des Pays-Bas et accompagnée de l'instrument de ratification.

Copie certifiée conforme du procès-verbal relatif au premier dépôt de ratifications, des notifications mentionnées à l'alinéa précédent, ainsi que des instruments de ratification sera immédiatement remise par les soins du Gouvernement des Pays-Bas et par la voie diplomatique aux Puissances conviées à la deuxième conférence de la paix, ainsi qu'aux autres Puissances qui auront adhéré à la Convention. Dans les cas visés par l'alinéa précédent, ledit Gouvernement leur fera connaître en même temps la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 22. — Les Puissances non signataires sont admises à adhérer à la présente Convention.

La Puissance qui désire adhérer notifie par écrit son intention au Gouvernement des Pays-Bas en lui transmettant l'acte d'adhésion qui sera déposé dans les archives dudit Gouvernement.

Ce Gouvernement transmettra immédiatement à toutes les autres Puissances copie certifiée conforme de la notification ainsi que de l'acte d'adhésion, en indiquant la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 23. — La présente convention produira effet, pour les Puissances qui auront participé au premier dépôt des ratifications, soixante jours après la date du procès-verbal de ce dépôt et, pour les Puissances qui ratifieront ultérieurement ou qui adhéreront, soixante jours après que la notification de leur ratification ou de leur adhésion aura été reçue par le Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 24. — S'il arrivait qu'une des Puissances contractantes voulût dénoncer la présente Convention, la dénonciation sera notifiée par écrit au Gouvernement des Pays-Bas qui communiquera immédiatement copie certifiée conforme de



la notification à toutes les autres Puissances, en leur faisant savoir la date à laquelle il l'a reçue.

La dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée et un an après que la notification en sera parvenue au Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 25. — Un registre tenu par le ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas indiquera la date du dépôt des ratifications effectué en vertu de l'article 21, alinéas 3 et 4, ainsi que la date à laquelle auront été reçues les notifications d'adhésion (article 22, alinéa 2) ou de dénonciation (article 24, alinéa 1).

Chaque Puissance contractante est admise à prendre connaissance de ce registre et à en demander des extraits certifiés conformes.

En foi de quoi, les plénipotentiaires ont revêtu la présente Convention de leurs signatures.

Fait à La Haye, le dix-huit octobre mil neuf cent sept, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Gouvernement des Pays-Bas et dont des copies, certifiées conformes, seront remises par la voie diplomatique aux Puissances qui ont été conviées à la deuxième Conférence de la paix.

CONVENTION

relative au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités.

(Indication des souverains et chefs d'État).

Désireux de garantir la sécurité du commerce international contre les surprises de la guerre et voulant, conformément à la pratique moderne, respecter autant que possible les opérations engagées de bonne foi et en cours d'exécution des hostilités ;

Ont résolu de conclure une Convention à cet effet et ont avant le début nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir :

(*Désignation des plénipotentiaires*).

Lesquels, après avoir déposé leurs pleins pouvoirs trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

Article premier. — Lorsqu'un navire de commerce relevant d'une des Puissances belligérantes se trouve, au début des hostilités, dans un port ennemi, il est désirable qu'il lui soit permis de sortir librement, immédiatement ou après un délai de faveur suffisant, et de gagner directement, après avoir été muni d'un laissez-passer, son port de destination ou tel autre port qui lui sera désigné.

Il en est de même du navire ayant quitté son dernier port de départ avant le commencement de la guerre et entrant dans un port ennemi sans connaître les hostilités.

Art. 2. — Le navire de commerce qui, par suite de circonstances de force majeure, n'aurait pu quitter le port ennemi pendant le délai visé à l'article précédent, ou auquel la sortie n'aurait pas été accordée, ne peut être confisqué.

Le belligérant peut seulement le saisir moyennant l'obligation de le restituer après la guerre sans indemnité, ou le réquisitionner moyennant indemnité.

Art. 3. — Les navires de commerce ennemis, qui ont quitté leur dernier port de départ avant le commencement de la guerre et qui sont rencontrés en mer ignorants des hostilités, ne peuvent être confisqués. Ils sont seulement sujets à être saisis, moyennant l'obligation de les restituer après la guerre sans indemnité, ou à être réquisitionnés, ou même à être détruits, à charge d'indemnité et sous l'obligation de pourvoir à la sécurité des personnes ainsi qu'à la conservation des papiers de bord.

Après avoir touché à un port de leur pays ou à un port neutre, ces navires sont soumis aux lois et coutumes de la guerre maritime.

Art. 4. — Les marchandises ennemies se trouvant à bord des navires visés aux articles 1 et 2 sont également sujettes à être saisies et restituées après la guerre sans indemnité, ou

à être réquisitionnées moyennant indemnité, conjointement avec le navire ou séparément.

Il en est de même des marchandises se trouvant à bord des navires visés à l'article 3.

ART. 5. — La présente Convention ne vise pas les navires de commerce dont la construction indique qu'ils sont destinés à être transformés en bâtiments de guerre.

ART. 6. — Les dispositions de la présente Convention ne sont applicables qu'entre les Puissances contractantes et seulement si les belligérants sont tous parties à la Convention.

ART. 7. — La présente Convention sera ratifiée aussitôt que possible.

Les ratifications seront déposées à La Haye.

Le premier dépôt de ratifications sera constaté par un procès-verbal signé par les représentants des Puissances qui y prennent part et par le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas.

Les dépôts ultérieurs de ratifications se feront au moyen d'une notification écrite, adressée au Gouvernement des Pays-Bas et accompagnée de l'instrument de ratification.

Copie certifiée conforme du procès-verbal relatif au premier dépôt de ratifications, des notifications mentionnées à l'alinéa précédent, ainsi que des instruments de ratification, sera immédiatement remise, par les soins du Gouvernement des Pays-Bas et par la voie diplomatique, aux Puissances conviées à la deuxième Conférence de la paix, ainsi qu'aux autres Puissances qui auront adhéré à la Convention. Dans les cas visés par l'alinéa précédent, ledit Gouvernement leur fera connaître en même temps la date à laquelle il a reçu la notification.

ART. 8. — Les Puissances non signataires sont admises à adhérer à la présente Convention.

La Puissance qui désire adhérer notifie par écrit son intention au Gouvernement des Pays-Bas en lui transmettant l'acte d'adhésion qui sera déposé dans les archives dudit Gouvernement.

Ce Gouvernement transmettra immédiatement à toutes les autres Puissances copie certifiée conforme de la notification ainsi que de l'acte d'adhésion, en indiquant la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 9. — La présente Convention produira effet, pour les Puissances qui auront participé au premier dépôt de ratifications, soixante jours après la date du procès-verbal de ce dépôt et, pour les Puissances qui ratifieront ultérieurement ou qui adhéreront, soixante jours après que la notification de leur ratification ou de leur adhésion aura été reçue par le Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 10. — S'il arrivait qu'une des Puissanses contractantes voulût dénoncer la présente Convention, la dénonciation sera notifiée par écrit au Gouvernement des Pays-Bas qui communiquera immédiatement copie certifiée conforme de la notification à toutes les autres Puissances en leur faisant savoir la date à laquelle il l'a reçue.

La dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée et un an après que la notification en sera parvenue au Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 11. — Un registre tenu par le ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas indiquera la date du dépôt de ratifications effectué en vertu de l'article 7, alinéas 3 et 4, ainsi que la date à laquelle auront été reçues les notifications d'adhésion (article 8, alinéa 2) ou de dénonciation (article 10, alinéa 1).

Chaque Puissance contractante est admise à prendre connaissance de ce registre et à en demander des extraits certifiés conformes.

En foi de quoi, les plénipotentiaires ont revêtu la présente Convention de leurs signatures.

Fait à La Haye, le dix-huit octobre mil neuf cent sept, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Gouvernement des Pays-Bas et dont des copies, certifiées conformes, seront remises par la voie diplomatique aux Puissances qui ont été conviées à la deuxième Conférence de la paix.

CONVENTION

relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre.

(Indication des souverains et chefs d'Etat).

Considérant qu'en vue de l'incorporation en temps de guerre de navires de la marine marchande dans les flottes de combat, il est désirable de définir les conditions dans lesquelles cette opération pourra être effectuée;

Que, toutefois, les Puissances contractantes n'ayant pu se mettre d'accord sur la question de savoir si la transformation d'un navire de commerce en bâtiment de guerre peut avoir lieu en pleine mer, il est entendu que la question du lieu de transformation reste hors de cause et n'est nullement visée par les règles ci-dessous;

Désirant conclure une Convention à cet effet, ont nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir :

(Désignation des plénipotentiaires).

Lesquels, après avoir déposé leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

Article premier. — Aucun navire de commerce transformé en bâtiment de guerre ne peut avoir les droits et les obligations attachés à cette qualité, s'il n'est placé sous l'autorité directe, le contrôle immédiat et la responsabilité de la Puissance dont il porte le pavillon.

Art. 2. — Les navires de commerce transformés en bâtiments de guerre doivent porter les signes extérieurs distinctifs des bâtiments de guerre de leur nationalité.

Art. 3. — Le commandant doit être au service de l'État et dûment commissionné par les autorités compétentes. Son nom doit figurer sur la liste des officiers de la flotte militaire.

Art. 4. — L'équipage doit être soumis aux règles de la discipline militaire.

Art. 5.— Tout navire de commerce transformé en bâtiment de guerre est tenu d'observer, dans ses opérations, les lois et coutumes de la guerre.

Art. 6. — Le belligérant, qui transforme un navire de commerce en bâtiment de guerre, doit, le plus tôt possible, mentionner cette transformation sur la liste des bâtiments de sa flotte militaire.

Art. 7. — Les dispositions de la présente convention ne sont applicables qu'entre les Puissances contractantes et seulement si les belligérants sont tous parties à la Convention.

Art. 8. — La présente Convention sera ratifiée aussitôt que possible.

Les ratifications seront déposées à La Haye.

Le premier dépôt de ratifications sera constaté par un procès-verbal signé par les représentants des Puissances qui y prennent part et par le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas.

Les dépôts ultérieurs de ratifications se feront au moyen d'une notification écrite, adressée au Gouvernement des Pays-Bas et accompagnée de l'instrument de ratification.

Copie certifiée conforme du procès-verbal relatif au premier dépôt de ratifications, des notifications mentionnées à l'alinéa précédent, ainsi que les instruments de ratification, sera immédiatement remise, par les soins du Gouvernement des Pays-Bas, et par la voie diplomatique, aux Puissances conviées à la deuxième Conférence de la paix, ainsi qu'aux autres Puissances qui auront adhéré à la Convention. Dans les cas visés par l'alinéa précédent, ledit Gouvernement leur fera connaître en même temps la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 9. — Les Puissances non signataires sont admises à adhérer à la présente convention.

La Puissance qui désire adhérer notifie par écrit son intention au Gouvernement des Pays-Bas en lui transmettant l'acte d'adhésion qui sera déposé dans les archives dudit Gouvernement.

Ce Gouvernement transmettra immédiatement à toutes les autres Puissances copie certifiée conforme de la notification ainsi que de l'acte d'adhésion, en indiquant la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 10. — La présente Convention produira effet, pour les Puissances qui auront participé au premier dépôt de ratifications, soixante jours après la date du procès-verbal de ce dépôt, et pour les Puissances qui ratifieront ultérieurement ou qui adhéreront, soixante jours après que la notification de leur ratification ou de leur adhésion aura été reçue par le Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 11. — S'il arrivait qu'une des Puissances contractantes voulût dénoncer la présente Convention, la dénonciation sera notifiée par écrit au Gouvernement des Pays-Bas qui communiquera immédiatement copie certifiée conforme de la notification à toutes les autres Puissances en leur faisant savoir la date à laquelle il l'a reçue.

La dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée et un an après que la notification en sera parvenue au Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 12. — Un registre tenu par le ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas indiquera la date du dépôt de ratifications effectué en vertu de l'article 8, alinéas 3 et 4, ainsi que la date à laquelle auront été reçues les notifications d'adhésion (art. 9, al. 2) ou de dénonciation (art. 11, al. 1).

Chaque Puissance contractante est admise à prendre connaissance de ce registre et à en demander des extraits certifiés conformes.

En foi de quoi, les plénipotentiaires ont revêtu la présente Convention de leurs signatures.

Fait à La Haye, le dix-huit octobre mil neuf cent sept, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Gouvernement des Pays-Bas, et dont des copies, certifiées conformes, seront remises par la voie diplomatique aux Puissances qui ont été conviées à la deuxième Conférence de la paix.

CONVENTION

relative à la pose de mines sous-marines automatiques de contact.

(*Indication des souverains et chefs d'Etat*).

S'inspirant du principe de la liberté des voies maritimes, ouvertes à toutes les nations ;

Considérant que, si dans l'état actuel des choses, on ne peut interdire l'emploi de mines sous-marines automatiques de contact, il importe d'en limiter et réglementer l'usage, afin de restreindre les rigueurs de la guerre et de donner, autant que faire se peut, à la navigation pacifique la sécurité à laquelle elle a droit de prétendre, malgré l'existence d'une guerre ;

En attendant qu'il soit possible de régler la matière d'une façon qui donne aux intérêts engagés toutes les garanties désirables ;

Ont résolu de conclure une Convention à cet effet et ont nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir :

(*Désignation des plénipotentiaires.*)

Lesquels, après avoir déposé leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

Article premier. — Il est interdit :

1° De placer des mines automatiques de contact non amarrées, à moins qu'elles ne soient construites de manière à devenir inoffensives une heure au maximum après que celui qui les a placées en aura perdu le contrôle ;

2° De placer des mines automatiques de contact amarrées, qui ne deviennent pas inoffensives dès qu'elles auront rompu leurs amarres ;

3° D'employer des torpilles, qui ne deviennent pas inoffensives lorsqu'elles auront manqué leur but.

Art. 2. — Il est interdit de placer des mines automatiques



de contact devant les côtes et les ports de l'adversaire, dans le seul but d'intercepter la navigation de commerce,

ART. 3. — Lorsque les mines automatiques de contact amarrées sont employées, toutes les précautions possibles doivent être prises pour la sécurité de la navigation pacifique.

Les belligérants s'engagent à pourvoir, dans la mesure du possible, à ce que ces mines deviennent inoffensives après un laps de temps limité, et, dans le cas où elles cesseraient d'être surveillées, à signaler les régions dangereuses, aussitôt que les exigences militaires le permettront, par un avis à la navigation, qui devra être aussi communiqué aux Gouvernements par la voie diplomatique.

ART. 4. — Toute Puissance neutre qui place des mines automatiques de contact devant ses côtes, doit observer les mêmes règles et prendre les mêmes précautions que celles qui sont imposées aux belligérants.

La Puissance neutre doit faire connaître à la navigation, par un avis préalable, les régions où seront mouillées des mines automatiques de contact. Cet avis devra être communiqué d'urgence aux Gouvernements par voie diplomatique.

ART. 5. — A la fin de la guerre, les Puissances contractantes s'engagent à faire tout ce qui dépend d'elles pour enlever, chacune de son côté, les mines qu'elles ont placées.

Quant aux mines automatiques de contact amarrées, que l'un des belligérants aurait posées le long des côtes de l'autre, l'emplacement en sera notifié à l'autre Partie par la Puissance qui les a posées et chaque Puissance devra procéder dans le plus bref délai à l'enlèvement des mines qui se trouvent dans ses eaux.

ART. 6. — Les Puissances contractantes, qui ne disposent pas encore de mines perfectionnées telles qu'elles sont prévues dans la présente Convention, et qui, par conséquent, ne sauraient actuellement se conformer aux règles établies dans les articles 1 et 3, s'engagent à transformer, aussitôt que possible, leur matériel de mines, afin qu'il réponde aux prescriptions susmentionnées.

ART. 7. — Les dispositions de la présente Convention ne sont applicables qu'entre les Puissances contractantes et seulement si les belligérants sont tous parties à la Convention.

Art. 8. — La présente Convention sera ratifiée aussitôt que possible.

Les ratifications seront déposées à La Haye.

Le premier dépôt de ratifications sera constaté par un procès-verbal signé par les Représentants des Puissances qui y prennent part et par le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas.

Les dépôts ultérieurs de ratifications se feront au moyen d'une notification écrite, adressée au Gouvernement des Pays-Bas et accompagnée de l'instrument de ratification.

Copie certifiée conforme du procès-verbal relatif au premier dépôt de ratifications, des notifications mentionnées à l'alinéa précédent, ainsi que des instruments de ratifications, sera immédiatement remise, par les soins du Gouvernement des Pays-Bas et par la voie diplomatique, aux Puissances conviées à la deuxième Conférence de la Paix, ainsi qu'aux autres Puissances qui auront adhéré à la Convention. Dans les cas visés par l'alinéa précédent, ledit Gouvernement leur fera connaître en même temps la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 9. — Les Puissances non signataires sont admises à adhérer à la présente Convention.

La Puissance qui désire adhérer notifie par écrit son intention au Gouvernement des Pays-Bas en lui transmettant l'acte d'adhésion qui sera déposé dans les archives dudit Gouvernement.

Ce Gouvernement transmettra immédiatement à toutes les autres Puissances copie certifiée conforme de la notification ainsi que de l'acte d'adhésion, en indiquant la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 10. — La présente Convention produira effet pour les Puissances qui auront participé au premier dépôt de ratifications, soixante jours après la date du procès-verbal de ce dépôt, et pour les Puissances qui ratifieront ultérieurement ou qui adhéreront, soixante jours après que la notification de leur ratification ou de leur adhésion aura été reçue par le Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 11. — La présente Convention aura une durée de sept ans à partir du soixantième jour après la date du premier dépôt de ratifications.

Sauf dénonciation, elle continuera d'être en vigueur après l'expiration de ce délai.

La dénonciation sera notifiée par écrit au Gouvernement des Pays-Bas qui communiquera immédiatement copie certifiée conforme de la notification à toutes les Puissances, en leur faisant savoir la date à laquelle il l'a reçue.

La dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée et six mois après que la notification en sera parvenue au Gouvernement des Pays-Bas.

ART. 12. — Les Puissances contractantes s'engagent à reprendre la question de l'emploi des mines automatiques de contact six mois avant l'expiration du terme prévu par l'alinéa premier de l'article précédent, au cas où elle n'aurait pas été reprise et résolue à une date antérieure par la troisième Conférence de la Paix.

Si les Puissances contractantes concluent une nouvelle Convention relative à l'emploi des mines, dès son entrée en vigueur, la présente Convention cessera d'être applicable.

ART. 13. — Un registre tenu par le ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas indiquera la date du dépôt de ratifications effectué en vertu de l'article 8, alinéas 3 et 4, ainsi que la date à laquelle auront été reçues les notifications d'adhésion (Article 9, alinéa 2) ou de dénonciation (Article 11, alinéa 3).

Chaque Puissance contractante est admise à prendre connaissance de ce registre et à en demander des extraits certifiés conformes.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires ont revêtu la présente Convention de leurs signatures.

Fait à La Haye, le dix-huit octobre mil neuf cent sept, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Gouvernement des Pays-Bas et dont des copies, certifiées conformes, seront remises par la voie diplomatique aux Puissances qui ont été conviées à la deuxième Conférence de la Paix.

CONVENTION

concernant le bombardement par des forces navales en temps de guerre

(Indication des Souverains et Chefs d'État).

Animés du désir de réaliser le vœu exprimé par la Première Conférence de la Paix, concernant le bombardement, par des forces navales, de ports, villes et villages, non défendus;

Considérant qu'il importe de soumettre les bombardements par des forces navales à des dispositions générales qui garantissent les droits des habitants et assurent la conservation des principaux édifices, en étendant à cette opération de guerre, dans la mesure du possible, les principes du Règlement de 1899 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre;

S'inspirant ainsi du désir de servir les intérêts de l'humanité et de diminuer les rigueurs et les désastres de la guerre;

Ont résolu de conclure une Convention à cet effet et ont, en conséquence, nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir :

(Désignation des Plénipotentiaires).

Lesquels, après avoir déposé leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

CHAPITRE PREMIER. — ***Du bombardement des ports, villes, villages, habitations ou bâtiments non défendus.***

ARTICLE PREMIER. — Il est interdit de bombarder, par des forces navales, des ports, villes, villages, habitations ou bâtiments, qui ne sont pas défendus.

Une localité ne peut pas être bombardée à raison du seul fait que, devant son port, se trouvent mouillées des mines sous-marines automatiques de contact.

ART. 2. — Toutefois, ne sont pas compris dans cette interdiction, les ouvrages militaires, établissements militaires ou navals, dépôts d'armes ou de matériel de guerre, ateliers et installations propres à être utilisés pour les besoins de la flotte ou

de l'armée ennemie, et les navires de guerre se trouvant dans le port. Le commandant d'une force navale pourra, après sommation avec délai raisonnable, les détruire par le canon, si tout autre moyen est impossible et lorsque les autorités locales n'auront pas procédé à cette destruction dans le délai fixé.

Il n'encourt aucune responsabilité dans ce cas pour les dommages involontaires, qui pourraient être occasionnés par le bombardement.

Si des nécessités militaires, exigeant une action immédiate, ne permettaient pas d'accorder de délai, il reste entendu que l'interdiction de bombarder la ville non défendue subsiste comme dans le cas énoncé dans l'alinéa 1er et que le commandant prendra toutes les dispositions voulues pour qu'il en résulte pour cette ville le moins d'inconvénients possible.

Art. 3. — Il peut, après notification expresse, être procédé au bombardement des ports, villes, villages, habitations ou bâtiments non défendus, si les autorités locales, mises en demeure par une sommation formelle, refusent d'obtempérer à des réquisitions de vivres ou d'approvisionnements nécessaires au besoin présent de la force navale qui se trouve devant la localité.

Ces réquisitions seront en rapport avec les ressources de la localité. Elles ne seront réclamées qu'avec l'autorisation du commandant de ladite force navale et elles seront, autant que possible, payées au comptant; sinon elles seront constatées par des reçus.

Art. 4. — Est interdit le bombardement, pour le non-paiement des contributions en argent, des ports, villes, villages, habitations ou bâtiments, non défendus.

Chapitre II. — *Dispositions générales.*

Art. 5. — Dans le bombardement par des forces navales, toutes les mesures nécessaires doivent être prises par le commandant pour épargner, autant que possible, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les monuments historiques, les hôpitaux et les lieux de rassemblement de malades ou de blessés, à condition qu'ils ne soient pas employés en même temps à un but militaire.

Le devoir des habitants est de désigner ces monuments, ces édifices ou lieux de rassemblement, par des signes visibles, qui consisteront en grands panneaux rectangulaires rigides, partagés, suivant une des diagonales, en deux triangles de couleur, noire en haut et blanche en bas.

Art. 6. — Sauf le cas où les exigences militaires ne le permettraient pas, le commandant de la force navale assaillante doit, avant d'entreprendre le bombardement, faire tout ce qui dépend de lui pour avertir les autorités.

Art. 7. — Il est interdit de livrer au pillage une ville ou localité même prise d'assaut.

Chapitre III. — *Dispositions finales.*

Art. 8. — Les dispositions de la présente Convention ne sont applicables qu'entre les Puissances contractantes et seulement si les belligérants sont tous parties à la Convention.

Art. 9. — La présente Convention sera ratifiée aussitôt que possible.

Les ratifications seront déposées à La Haye.

Le premier dépôt de ratification sera constaté par un procès-verbal signé par les représentants des Puissances qui y prennent part et par le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas.

Les dépôts ultérieurs de ratification se feront au moyen d'une notification écrite, adressée au Gouvernement des Pays-Bas et accompagnée de l'instrument de ratification.

Copie certifiée conforme du procès-verbal relatif au premier dépôt de ratifications, des notifications mentionnées à l'alinéa précédent, ainsi que des instruments de ratification, sera immédiatement remise, par les soins du Gouvernement des Pays-Bas et par la voie diplomatique, aux Puissances conviées à la deuxième Conférence de la Paix, ainsi qu'aux autres Puissances qui auront adhéré à la Convention. Dans les cas visés par l'alinéa précédent, ledit Gouvernement leur fera connaître en même temps la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 10. — Les Puissances non signataires sont admises à adhérer à la présente Convention.

La Puissance qui désire adhérer notifie par écrit son inten-

tion au Gouvernement des Pays-Bas en lui transmettant l'acte d'adhésion, qui sera déposé dans les archives dudit Gouvernement.

Ce Gouvernement transmettra immédiatement à toutes les autres Puissances copie certifiée conforme de la notification ainsi que de l'acte d'adhésion, en indiquant la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 11. — La présente Convention produira effet, pour les Puissances qui auront participé au premier dépôt de ratifications, soixante jours après la date du procès-verbal de ce dépôt, et pour les Puissances qui ratifieront ultérieurement ou qui adhéreront, soixante jours après que la notification de leur ratification ou de leur adhésion aura été reçue par le Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 12. — S'il arrivait qu'une des Puissances contractantes voulût dénoncer la présente Convention, la dénonciation sera notifiée par écrit au Gouvernement des Pays-Bas, qui communiquera immédiatement copie certifiée conforme de la notification à toutes les autres Puissances en leur faisant savoir la date à laquelle il l'a reçue.

La dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée et un an après que la notification en sera parvenue au Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 13. — Un registre tenu par le ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas indiquera la date du dépôt de ratifications effectué en vertu de l'article 9, alinéas 3 et 4, ainsi que la date à laquelle auront été reçues les notifications d'adhésion (Art. 10, al. 2), ou de dénonciation (Art. 12, al. 1).

Chaque Puissance contractante est admise à prendre connaissance de ce registre et à en demander des extraits certifiés conformes.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires ont revêtu la présente Convention de leurs signatures.

Fait à La Haye, le dix-huit octobre mil neuf cent sept, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Gouvernement des Pays-Bas, et dont des copies, certifiées conformes, seront remises par la voie diplomatique aux Puissances qui ont été conviées à la deuxième Conférence de la Paix.

CONVENTION

pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève.

(*Indication des Souverains et Chefs d'État*).

Également animés du désir de diminuer, autant qu'il dépend d'eux, les maux inséparables de la guerre;

Et voulant, dans ce but, adapter à la guerre maritime les principes de la Convention de Genève du 6 juillet 1906;

Ont résolu de conclure une Convention à l'effet de réviser la Convention du 29 juillet 1899 relative à la même matière et ont nommé pour leurs Plénipotentiaires, savoir :

(*Désignation des plénipotentiaires*).

Lesquels, après avoir déposé leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

ARTICLE PREMIER. — Les bâtiments-hôpitaux militaires, c'est-à-dire les bâtiments construits ou aménagés par les États spécialement et uniquement en vue de porter secours aux blessés, malades et naufragés, et dont les noms auront été communiqués à l'ouverture ou au cours des hostilités, en tout cas avant toute mise en usage, aux Puissances belligérantes, sont respectés et ne peuvent être capturés pendant la durée des hostilités.

Ces bâtiments ne sont pas non plus assimilés aux navires de guerre au point de vue de leur séjour dans un port neutre.

ART. 2. — Les bâtiments hospitaliers, équipés en totalité ou en partie aux frais des particuliers ou des sociétes de secours officiellement reconnues, sont également respectés et exempts de capture, si la Puissance belligérante dont ils dépendent, leur a donné une commission officielle et en a notifié les noms à la Puissance adverse à l'ouverture ou au cours des hostilités, en tout cas avant toute mise en usage.

Ces navires doivent être porteurs d'un document de l'auto-

rité compétente déclarant qu'ils ont été soumis à son contrôle pendant leur armement et à leur départ final.

Art. 3. — Les bâtiments hospitaliers, équipés en totalité ou en partie aux frais des particuliers ou des sociétés officiellement reconnues de Pays neutres, sont respectés et exempts de capture, à condition qu'ils se soient mis sous la direction de l'un des belligérants, avec l'assentiment préalable de leur propre Gouvernement et avec l'autorisation du belligérant lui-même et que ce dernier en ait notifié le nom à son adversaire dès l'ouverture ou dans le cours des hostilités, en tout cas avant tout emploi.

Art. 4. — Les bâtiments qui sont mentionnés dans les articles 1, 2 et 3, porteront secours et assistance aux blessés, malades et naufragés des belligérants sans distinction de nationalité.

Les Gouvernements s'engagent à n'utiliser ces bâtiments pour aucun but militaire.

Ces bâtiments ne devront gêner en aucune manière les mouvements des combattants.

Pendant et après le combat, ils agiront à leurs risques et périls.

Les belligérants auront sur eux le droit de contrôle et de visite, ils pourront refuser leur concours, leur enjoindre de s'éloigner, leur imposer une direction déterminée et mettre à bord un commissaire, même les détenir, si la gravité des circonstances l'exigeait.

Autant que possible, les belligérants inscriront sur le journal du bord des bâtiments hospitaliers les ordres qu'ils leur donneront.

Art. 5. — Les bâtiments-hôpitaux militaires seront distingués par une peinture extérieure blanche avec une bande horizontale verte d'un mètre et demi de largeur environ.

Les bâtiments qui sont mentionnés dans les articles 2 et 3, seront distingués par une peinture extérieure blanche avec une bande horizontale rouge d'un mètre et demi de largeur environ.

Les embarcations des bâtiments qui viennent d'être mentionnés, comme les petits bâtiments qui pourront être affectés

au service hospitalier, se distingueront par une peinture analogue.

Tous les bâtiments hospitaliers se feront reconnaître en hissant, avec leur pavillon national, le pavillon blanc à croix rouge prévu par la Convention de Genève et, en outre, s'ils ressortissent à un État neutre, en arborant au grand mât le pavillon national du belligérant sous la direction duquel ils se sont placés.

Les bâtiments hospitaliers qui, dans les termes de l'article 4, sont détenus par l'ennemi, auront à rentrer le pavillon national du belligérant dont ils relèvent.

Les bâtiments et embarcations ci-dessus mentionnés, qui veulent s'assurer la nuit le respect auquel ils ont droit, ont, avec l'assentiment du belligérant qu'ils accompagnent, à prendre les mesures nécessaires pour que la peinture qui les caractérise soit suffisamment apparente.

Art. 6. — Les signes distinctifs prévus à l'article 5 ne pourront être employés, soit en temps de paix, soit en temps de guerre, que pour protéger ou désigner les bâtiments qui y sont mentionnés.

Art. 7. — Dans le cas d'un combat à bord d'un vaisseau de guerre, les infirmeries seront respectées et ménagées autant que faire se pourra.

Ces infirmeries et leur matériel demeurent soumis aux lois de la guerre, mais ne pourront être détournés de leur emploi, tant qu'ils seront nécessaires aux blessés et malades.

Toutefois le commandant qui les a en son pouvoir, a la faculté d'en disposer, en cas de nécessité militaire importante, en assurant au préalable le sort des blessés et malades qui s'y trouvent.

Art. 8. — La protection due aux bâtiments hospitaliers et aux infirmeries des vaisseaux cesse si l'on en use pour commettre des actes nuisibles à l'ennemi.

N'est pas considéré comme étant de nature à justifier le retrait de la protection le fait que le personnel de ces bâtiments et infirmeries est armé pour le maintien de l'ordre et pour la défense des blessés ou malades, ainsi que le fait de la présence à bord d'une installation radio-télégraphique.

Art. 9. — Les belligérants pourront faire appel au zèle cha-

ritable des commandants de bâtiments de commerce, yachts ou embarcations neutres, pour prendre à bord et soigner des blessés ou des malades.

Les bâtiments qui auront répondu à cet appel ainsi que ceux qui spontanément auront recueilli des blessés, des malades ou des naufragés, jouiront d'une protection spéciale et de certaines immunités. En aucun cas, ils ne pourront être capturés pour le fait d'un tel transport; mais, sauf les promesses qui leur auraient été faites, ils restent exposés à la capture pour les violations de neutralité qu'ils pourraient avoir commises.

Art. 10. — Le personnel religieux, médical et hospitalier de tout bâtiment capturé est inviolable et ne peut être fait prisonnier de guerre. Il emporte, en quittant le navire, les objets et les instruments de chirurgie qui sont sa propriété particulière.

Ce personnel continuera à remplir ses fonctions tant que cela sera nécessaire et il pourra ensuite se retirer, lorsque le commandant en chef le jugera possible.

Les belligérants doivent assurer à ce personnel tombé entre leurs mains, les mêmes allocations et la même solde qu'au personnel des mêmes grades de leur propre marine.

Art. 11. — Les marins et militaires embarqués, et les autres personnes officiellement attachées aux marines ou aux armées, blessés ou malades, à quelque nation qu'ils appartiennent, seront respectés et soignés par les capteurs.

Art. 12. — Tout vaisseau de guerre d'une partie belligérante peut réclamer la remise des blessés, malades ou naufragés, qui sont à bord de bâtiments-hôpitaux militaires, des bâtiments hospitaliers de sociétés de secours ou de particuliers, de navires de commerce, yachts et embarcations, quelle que soit la nationalité de ces bâtiments.

Art. 13. — Si des blessés, malades ou naufragés, sont recueillis à bord d'un vaisseau de guerre neutre, il devra être pourvu, dans la mesure du possible, à ce qu'ils ne puissent pas de nouveau prendre part aux opérations de la guerre.

Art. 14. — Sont prisonniers de guerre les naufragés, blessés ou malades, d'un belligérant qui tombent au pouvoir de l'autre. Il appartient à celui-ci de décider, suivant les cir-

constances, s'il convient de les garder, de les diriger sur un port de sa nation, sur un port neutre ou même sur un port de l'adversaire. Dans ce dernier cas, les prisonniers ainsi rendus à leur pays ne pourront servir pendant la durée de la guerre.

Art. 15. — Les naufragés, blessés ou malades, qui sont débarqués dans un port neutre, du consentement de l'Autorité locale, devront, à moins d'un arrangement contraire de l'État neutre avec les États belligérants, être gardés par l'État neutre de manière qu'ils ne puissent pas de nouveau prendre part aux opérations de la guerre.

Les frais d'hospitalisation et d'internement seront supportés par l'État dont relèvent les naufragés, blessés ou malades.

Art. 16. — Après chaque combat, les deux Parties belligérantes, en tant que les intérêts militaires le comportent, prendront des mesures pour rechercher les naufragés, les blessés et les malades et pour les faire protéger, ainsi que les morts, contre le pillage et les mauvais traitements.

Elles veilleront à ce que l'inhumation, l'immersion ou l'incinération des morts soit précédée d'un examen attentif de leurs cadavres.

Art. 17. — Chaque belligérant enverra, dès qu'il sera possible, aux autorités de leur pays, de leur marine ou de leur armée, les marques ou pièces militaires d'identité trouvées sur les morts et l'état nominatif des blessés ou malades recueillis par lui.

Les belligérants se tiendront réciproquement au courant des internements et des mutations, ainsi que des entrées dans les hôpitaux et des décès survenus parmi les blessés et malades en leur pouvoir. Ils recueilleront tous les objets d'un usage personnel, valeurs, lettres, etc., qui seront trouvés dans les vaisseaux capturés, ou délaissés par les blessés ou malades décédés dans les hôpitaux, pour les faire transmettre aux intéressés par les autorités de leur pays.

Art. 18. — Les dispositions de la présente Convention ne sont applicables qu'entre les Puissances contractantes et seulement si les belligérants sont tous parties à la Convention.

Art. 19. — Les commandants en chef des flottes des belligérants auront à pourvoir aux détails d'exécution des arti-

cles précédents, ainsi qu'aux cas non prévus, d'après les instructions de leurs Gouvernements respectifs et conformément aux principes généraux de la présente Convention.

Art. 20. — Les Puissances signataires prendront les mesures nécessaires pour instruire leurs marines, et spécialement le personnel protégé, des dispositions de la présente Convention et pour les porter à la connaissance des populations.

Art. 21. — Les Puissances signataires s'engagent également à prendre ou à proposer à leurs législatures, en cas d'insuffisance de leurs lois pénales, les mesures nécessaires pour réprimer en temps de guerre, les actes individuels de pillage et de mauvais traitements envers des blessés et malades des marines, ainsi que pour punir, comme usurpation d'insignes militaires, l'usage abusif des signes distinctifs désignés à l'article 5 par des bâtiments non protégés par la présente Convention.

Ils se communiqueront, par l'intermédiaire du Gouvernement des Pays-Bas, les dispositions relatives à cette répression, au plus tard dans les cinq ans de la ratification de la présente Convention.

Art. 22. — En cas d'opérations de guerre entre les forces de terre et de mer des belligérants, les dispositions de la présente Convention ne seront applicables qu'aux forces embarquées.

Art. 23. — La présente Convention sera ratifiée aussitôt que possible.

Les ratifications sont déposées à La Haye.

Le premier dépôt de ratifications sera constaté par un procès-verbal signé par les représentants des Puissances qui y prennent part et par le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas.

Les dépôts ultérieurs de ratifications se feront au moyen d'une notification écrite, adressée au Gouvernement des Pays-Bas et accompagnée de l'instrument de ratification.

Copie certifiée conforme du procès-verbal relatif au premier dépôt de ratifications, des notifications mentionnées à l'alinéa précédent, ainsi que des instruments de ratification, sera immédiatement remise par les soins du Gouvernement des Pays-

Bas et par la voie diplomatique aux Puissances conviées à la deuxième Conférence de la Paix, ainsi qu'aux autres Puissances qui auront adhéré à la Convention. Dans les cas visés par l'alinéa précédent, ledit Gouvernement leur fera connaître en même temps la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 24. — Les Puissances non signataires qui auront accepté la Convention de Genève du 6 juillet 1906, sont admises à adhérer à la présente Convention.

La Puissance qui désire adhérer, notifie par écrit son intention au Gouvernement des Pays-Bas en lui transmettant l'acte d'adhésion qui sera déposé dans les archives dudit Gouvernement.

Ce Gouvernement transmettra immédiatement à toutes les autres Puissances copie certifiée conforme de la notification ainsi que de l'acte d'adhésion, en indiquant la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 25. — La présente Convention, dûment ratifiée, remplacera, dans les rapports entre les Puissances contractantes, la Convention du 29 juillet 1899 pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève.

La Convention de 1899 reste en vigueur dans les rapports entre les Puissances qui l'ont signée et qui ne ratifieraient pas également la présente Convention.

Art. 26. — La présente Convention produira effet pour les Puissanees qui auront participé au premier dépôt de ratifications, soixante jours après la date du procès-verbal de ce dépôt, et, pour les Puissances qui ratifieront ultérieurement ou qui adhéreront, soixante jours après que la notification de leur ratification ou de leur adhésion aura été reçue par le Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 27. — S'il arrivait qu'une des Puissances contractantes voulût dénoncer la présente Convention, la dénonciation sera notifiée par écrit au Gouvernement des Pays-Bas, qui communiquera immédiatement copie certifiée conforme de la notification à toutes les autres Puissances en leur faisant savoir la date à laquelle il l'a reçue.

La dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée et un an après que la notification en sera parvenue au Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 28. — Un registre tenu par le Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas indiquera la date du dépôt des ratifications effectué en vertu de l'article 23, alinéas 3 et 4, ainsi que la date à laquelle auront été reçues les notifications d'adhésion (article 24, alinéa 2) ou de dénonciation (article 27, alinéa 1).

Chaque Puissance contractante est admise à prendre connaissance de ce registre et à en demander des extraits certifiés conformes.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires ont revêtu la présente Convention de leurs signatures.

Fait à La Haye, le dix-huit octobre mil neuf cent sept, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Gouvernement des Pays-Bas et dont des copies, certifiées conformes, seront remises par la voie diplomatique aux Puissances qui ont été conviées à la deuxième Conférence de la Paix.

CONVENTION

relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime.

(*Indication des Souverains et Chefs d'État*).

Reconnaissant la nécessité de mieux assurer que par le passé l'application équitable du droit aux relations maritimes internationales en temps de guerre ;

Estimant que, pour y parvenir, il convient, en abandonnant ou en conciliant, le cas échéant, dans un intérêt commun certaines pratiques divergentes anciennes, d'entreprendre de codifier dans des règles communes les garanties dues au commerce pacifique et au travail inoffensif, ainsi que la conduite des hostilités sur mer ; qu'il importe de fixer dans des engagements mutuels écrits les principes demeurés jusqu'ici dans le domaine incertain de la controverse ou laissés à l'arbitraire des Gouvernements :

Que, dès à présent, un certain nombre de règles peuvent être posées, sans qu'il soit porté atteinte au droit actuellement en vigueur concernant les matières qui n'y sont pas prévues ;

Ont nommé pour leurs Plénipotentiaires, savoir :

(*Désignation des Plénipotentiaires*).

Lesquels, après avoir déposé leurs pleins pouvoirs trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

CHAPITRE PREMIER. — *De la correspondance postale.*

ARTICLE PREMIER. — La correspondance postale des neutres ou des belligérants, quel que soit son caractère officiel ou privé, trouvée en mer sur un navire neutre ou ennemi, est inviolable. S'il y a saisie du navire, elle est expédiée avec le moins de retard possible par le capteur.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas, en cas de violation de blocus, à la correspondance qui est à destination ou en provenance du port bloqué.

ART. 2. — L'inviolabilité de la correspondance postale ne soustrait pas les paquebots-poste neutres aux lois et coutumes de la guerre sur mer concernant les navires de commerce neutres en général. Toutefois, la visite n'en doit être effectuée qu'en cas de nécessité, avec tous les ménagements et toute la célérité possibles.

CHAPITRE II. — *De l'exemption de capture pour certains bateaux.*

ART. 3. — Les bateaux exclusivement affectés à la pêche côtière ou à des services de petite navigation locale sont exempts de capture, ainsi que leurs engins, agrès, apparaux et chargement.

Cette exemption cesse de leur être applicable dès qu'ils participent d'une façon quelconque aux hostilités.

Les Puissances contractantes s'interdisent de profiter du caractère inoffensif desdits bateaux pour les employer dans

un but militaire en leur conservant leur apparence pacifique.

Art. 4. — Sont également exempts de capture les navires chargés de missions religieuses, scientifiques ou philanthropiques.

Chapitre III. — *Du régime des équipages des navires de commerce ennemis capturés par un belligérant.*

Art. 5. — Lorsqu'un navire de commerce ennemi est capturé par un belligérant les hommes de son équipage, nationaux d'un État neutre, ne sont pas faits prisonniers de guerre.

Il en est de même du capitaine et des officiers, également nationaux d'un État neutre, s'ils promettent formellement par écrit de ne pas servir sur un navire ennemi pendant la durée de la guerre.

Art. 6. — Le capitaine, les officiers et les membres de l'équipage nationaux de l'État ennemi ne sont pas fait prisonniers de guerre à condition qu'ils s'engagent, sous la foi d'une promesse formelle écrite, à ne prendre, pendant la durée des hostilités, aucun service ayant rapport avec les opérations de la guerre.

Art. 7. — Les noms des individus laissés libres dans les conditions visées à l'article 5, alinéa 2, et à l'article 6, sont notifiés par le belligérant capteur à l'autre belligérant. Il est interdit à ce dernier d'employer sciemment lesdits individus.

Art. 8. — Les dispositions des trois articles précédents ne s'appliquent pas aux navires qui prennent part aux hostilités.

Chapitre IV. — *Dispositions finales.*

Art. 9. — Les dispositions de la présente Convention ne sont applicables qu'entre les Puissances contractantes et seulement si les belligérants sont tous parties à la Convention.

Art. 10. — La présente Convention sera ratifiée aussitôt que possible.

Les ratifications seront déposées à La Haye.

Le premier dépôt de ratifications sera constaté par un procès-verbal signé par les représentants des Puissances qui y prennent part et par le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas.

Les dépôts ultérieurs de ratifications se feront au moyen d'une notification écrite adressée au Gouvernement des Pays-Bas et accompagnée de l'instrument de ratification.

Copie certifiée conforme du procès-verbal relatif au premier dépôt de ratifications, des notifications mentionnées à l'alinéa précédent ainsi que des instruments de ratification, sera immédiatement remise par les soins du Gouvernement des Pays-Bas et par la voie diplomatique aux Puissances conviées à la deuxième Conférence de la Paix, ainsi qu'aux autres Puissances qui auront adhéré à la Convention. Dans les cas visés par l'alinéa précédent, ledit Gouvernement leur fera connaître en même temps la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 11. — Les Puissances non signataires sont admises à adhérer à la présente Convention.

La Puissance qui désire adhérer notifie par écrit son intention au Gouvernement des Pays-Bas en lui transmettant l'acte d'adhésion qui sera déposé dans les archives dudit Gouvernement.

Ce Gouvernement transmettra immédiatement à toutes les autres Puissances copie certifiée conforme de la notification ainsi que de l'acte d'adhésion, en indiquant la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 12. — La présente Convention produira effet pour les Puissances qui auront participé au premier dépôt de ratifications, soixante jours après la date du procès-verbal de ce dépôt et, pour les Puissances qui ratifieront ultérieurement ou qui adhéreront, soixante jours après que la notification de leur ratification ou de leur adhésion aura été reçue par le Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 13. — S'il arrivait qu'une des Puissances contractantes voulût dénoncer la présente Convention, la dénonciation sera notifiée par écrit au Gouvernement des Pays-Bas qui communiquera immédiatement copie certifiée conforme de la notification à toutes les autres Puissances en leur faisant savoir la date à laquelle il l'a reçue.

La dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée et un an après que la notification en sera parvenue au Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 14. — Un registre tenu par le ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas indiquera la date du dépôt des ratifications effectué en vertu de l'article 10, alinéas 3 et 4, ainsi que la date à laquelle auront été reçues les notifications d'adhésion (article 11, alinéa 2) ou de dénonciation (article 13, alinéa 1).

Chaque Puissance contractante est admise à prendre connaissance de ce registre et à en demander des extraits certifiés conformes.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires ont revêtu la présente Convention de leurs signatures.

Fait à La Haye, le dix-huit octobre mil neuf cent sept, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Gouvernement des Pays-Bas et dont des copies, certifiées conformes, seront remises par la voie diplomatique aux Puissances qui ont été conviées à la deuxième Conférence de la Paix.

CONVENTION

relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises.

(*Indication des Souverains et Chefs d'État*).

Animés du désir de régler d'une manière équitable les différends qui s'élèvent, parfois, en cas de guerre maritime, à propos des décisions des tribunaux de prises nationaux;

Estimant que, si ces tribunaux doivent continuer à statuer suivant les formes prescrites par leur législation, il importe que, dans des cas déterminés, un recours puisse être formé sous des conditions qui concilient, dans la mesure du possible, les intérêts publics et les intérêts privés engagés dans toute affaire de prises;

Considérant, d'autre part, que l'institution d'une Cour internationale, dont la compétence et la procédure seraient soigneusement réglées, a paru le meilleur moyen d'atteindre ce but;

Persuadés, enfin, que de cette façon les conséquences rigoureuses d'une guerre maritime pourront être atténuées; que notamment les bons rapports entre les belligérants et les neutres auront plus de chance d'être maintenus, et qu'ainsi la conservation de la paix sera mieux assurée;

Désirant conclure une Convention à cet effet, ont nommé pour leurs Plénipotentiaires, savoir :

(*Désignation des Plénipotentiaires*).

Lesquels, après avoir déposé leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

TITRE PREMIER

Dispositions générales.

Article premier. — La validité de la capture d'un navire de commerce ou de sa cargaison est, s'il s'agit de propriétés neutres ou ennemies, établie devant une juridiction des prises, conformément à la présente Convention.

Art. 2. — La juridiction des prises est exercée d'abord par les tribunaux de prises du belligérant capteur.

Les décisions de ces tribunaux sont prononcées en séance publique ou notifiées d'office aux parties neutres ou ennemies.

Art. 3. — Les décisions des tribunaux de prises nationaux peuvent être l'objet d'un recours devant la Cour internationale des prises :

1° lorsque la décision des tribunaux nationaux concerne les propriétés d'une Puissance ou d'un particulier neutres;

2° lorsque ladite décision concerne des propriétés ennemies et qu'il s'agit :

a) de marchandises chargées sur un navire neutre;

b) d'un navire ennemi, qui aurait été capturé dans les eaux territoriales d'une Puissance neutre, dans le cas où cette Puissance n'aurait pas fait de cette capture l'objet d'une réclamation diplomatique;

c) d'une réclamation fondée sur l'allégation que la capture aurait été effectuée en violation, soit d'une disposition conventionnelle en vigueur entre les Puissances belligérantes,



soit d'une disposition légale édictée par le belligérant capteur.

Le recours contre la décision des tribunaux nationaux peut être fondé sur ce que cette décision ne serait pas justifiée, soit en fait, soit en droit.

ART. 4. — Le recours peut être exercé :

1° par une Puissance neutre, si la décision des tribunaux nationaux a porté atteinte à ses propriétés ou à celles de ses ressortissants (article 3-1°) ou s'il est allégué que la capture d'un navire ennemi a eu lieu dans les eaux territoriales de cette Puissance (article 3-2° *b*);

2° par un particulier neutre, si la décision des tribunaux nationaux a porté atteinte à ses propriétés (article 3-1°), sous réserve toutefois du droit de la Puissance dont il relève de lui interdire l'accès de la Cour ou d'agir elle-même en ses lieu et place;

3° par un particulier relevant de la Puissance ennemie, si la décision des tribunaux nationaux a porté atteinte à ses propriétés dans les conditions visées à l'article 3-2°, à l'exception du cas prévu par l'alinéa *b*.

ART. 5. — Le recours peut aussi être exercé, dans les mêmes conditions qu'à l'article précédent, par les ayants droit, neutres ou ennemis, du particulier auquel le recours est accordé, et qui sont intervenus devant la juridiction nationale. Ces ayants droit peuvent exercer individuellement le recours dans la mesure de leur intérêt.

Il en est de même des ayants droit, neutres ou ennemis, de la Puissance neutre dont la propriété est en cause.

ART. 6. — Lorsque, conformément à l'article 3 ci-dessus, la Cour internationale est compétente, le droit de juridiction des tribunaux nationaux ne peut être exercé à plus de deux degrés. Il appartient à la législation du belligérant capteur de décider si le recours est ouvert après la décision rendue en premier ressort ou seulement après la décision rendue en appel ou en cassation.

Faute par les tribunaux nationaux d'avoir rendu une décision définitive dans les deux ans à compter du jour de la capture, la Cour peut être saisie directement.

ART. 7. — Si la question de droit à résoudre est prévue par une Convention en vigueur entre le belligérant capteur et la

Puissance qui est elle-même partie au litige ou dont le ressortissant est partie au litige, la Cour se conforme aux stipulations de ladite Convention.

A défaut de telles stipulations, la Cour applique les règles du droit international. Si des règles généralement reconnues n'existent pas, la Cour statue d'après les principes généraux du droit et de l'équité.

Les dispositions ci-dessus sont également applicables en ce qui concerne l'ordre des preuves ainsi que les moyens qui peuvent être employés.

Si, conformément à l'article 3-2° *c*, le recours est fondé sur la violation d'une disposition légale édictée par le belligérant capteur, la Cour applique cette disposition.

La Cour peut ne pas tenir compte des déchéances de procédure édictées par la législation du belligérant capteur, dans les cas où elle estime que les conséquences en sont contraires à la justice et à l'équité.

Art. 8. — Si la Cour prononce la validité de la capture du navire ou de la cargaison, il en sera disposé conformément aux lois du belligérant capteur.

Si la nullité de la capture est prononcée, la Cour ordonne la restitution du navire ou de la cargaison et fixe, s'il y a lieu, le montant des dommages-intérêts. Si le navire ou la cargaison ont été vendus ou détruits, la Cour détermine l'indemnité à accorder de ce chef au propriétaire.

Si la nullité de la capture avait été prononcée par la juridiction nationale, la Cour n'est appelée à statuer que sur les dommages et intérêts.

Art. 9. — Les Puissances contractantes s'engagent à se soumettre de bonne foi aux décisions de la Cour internationale des prises et à les exécuter dans le plus bref délai possible.

TITRE II

Organisation de la Cour internationale des prises.

Art. 10. — La Cour internationale des prises se compose de juges et de juges suppléants, nommés par les Puissances contractantes et qui tous devront être des jurisconsultes d'une compétence reconnue dans les questions de droit international

maritime et jouissant de la plus haute considération morale.

La nomination de ces juges et juges suppléants sera faite dans les six mois qui suivront la ratification de la présente Convention.

Art. 11. — Les juges et juges suppléants sont nommés pour une période de six ans, à compter de la date où la notification de leur nomination aurait été reçue par le Conseil administratif institué par la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux du 29 juillet 1899. Leur mandat peut être renouvelé.

En cas de décès ou de démission d'un juge ou d'un juge suppléant, il est pourvu à son remplacement selon le mode fixé pour sa nomination. Dans ce cas, la nomination est faite pour une nouvelle période de six ans.

Art. 12. — Les juges de la Cour internationale des prises sont égaux entre eux et prennent rang d'après la date où la notification de leur nomination aura été reçue (article 11, alinéa 1), et, s'ils siègent à tour de rôle (article 15, alinéa 2), d'après la date de leur entrée en fonctions. La préséance appartient au plus âgé au cas où la date est la même.

Les juges suppléants sont, dans l'exercice de leurs fonctions, assimilés aux juges titulaires. Toutefois ils prennent rang après ceux-ci.

Art. 13. — Les juges jouissent des privilèges et immunités diplomatiques dans l'exercice de leurs fonctions et en dehors de leur pays.

Avant de prendre possession de leur siège, les juges doivent, devant le Conseil administratif, prêter serment ou faire une affirmation solennelle d'exercer leurs fonctions avec impartialité et en toute conscience.

Art. 14. — La Cour fonctionne au nombre de quinze juges; neuf juges constituent le quorum nécessaire.

Le juge absent ou empêché est remplacé par le suppléant.

Art. 15. — Les juges nommés par les Puissances contractantes dont les noms suivent : l'Allemagne, les États-Unis d'Amérique, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon et la Russie sont toujours appelés à siéger.

Les juges et les juges suppléants nommés par les autres Puissances contractantes siègent à tour de rôle d'après les

tableau annexé à la présente Convention; leurs fonctions peuvent être exercées successivement par la même personne. Le même juge peut être nommé par plusieurs desdites Puissances.

Art. 16. — Si une Puissance belligérante n'a pas, d'après le tour de rôle, un juge siégeant dans la Cour, elle peut demander que le juge nommé par elle prenne part au jugement de toutes les affaires provenant de la guerre. Dans ce cas, le sort détermine lequel des juges siégeant en vertu du tour de rôle, doit s'abstenir. Cette exclusion ne saurait s'appliquer au juge nommé par l'autre belligérant.

Art. 17. — Ne peut siéger le juge qui, à un titre quelconque, aura concouru à la décision des tribunaux nationaux ou aura figuré dans l'instance comme conseil ou avocat d'une partie.

Aucun juge, titulaire ou suppléant, ne peut intervenir comme agent ou comme avocat devant la Cour internationale des prises ni y agir pour une partie, en quelque qualité que ce soit, pendant toute la durée de ses fonctions.

Art. 18. — Le belligérant capteur a le droit de désigner un officier de marine d'un grade élevé qui siégera en qualité d'assesseur avec voix consultative. La même faculté appartient à la Puissance neutre, qui est elle-même partie au litige, ou à la Puissance dont le ressortissant est partie au litige; s'il y a, par application de cette dernière disposition, plusieurs Puissances intéressées, elles doivent se concerter, au besoin par le sort, sur l'officier à désigner.

Art. 19. — La Cour élit son président et son vice-président à la majorité absolue des suffrages exprimés. Après deux tours de scrutin, l'élection se fait à la majorité relative et, en cas de partage des voix, le sort décide.

Art. 20. — Les juges de la Cour internationale des prises touchent une indemnité de voyage fixée d'après les règlements de leur pays et reçoivent, en outre, pendant la session ou pendant l'exercice de fonctions conférées par la Cour, une somme de cent florins néerlandais par jour.

Ces allocations, comprises dans les frais généraux de la Cour prévus par l'article 47, sont versées par l'entremise du Bureau international institué par la Convention du 29 juillet 1899.

Les juges ne peuvent recevoir de leur propre Gouvernement ou de celui d'une autre Puissance aucune rémunération comme membres de la Cour.

ART. 21. — La Cour internationale des prises a son siège à La Haye et ne peut, sauf le cas de force majeure, le transporter ailleurs qu'avec l'assentiment des Parties belligérantes.

ART. 22. — Le Conseil administratif, dans lequel ne figurent que les représentants des Puissances contractantes, remplit, à l'égard de la Cour internationale des prises, les fonctions qu'il remplit à l'égard de la Cour permanente d'arbitrage.

ART. 23. — Le Bureau international sert de greffe à la Cour internationale des prises et doit mettre ses locaux et son organisation à la disposition de la Cour. Il a la garde des archives et la gestion des affaire administratives.

Le secrétaire général du Bureau international remplit les fonctions de greffier.

Les secrétaires adjoints au greffier, les traducteurs et les sténographes nécessaires sont désignés et assermentés par la Cour.

ART. 24. — La Cour décide du choix de la langue dont elle fera usage et des langues dont l'emploi sera autorisé devant elle.

Dans tous les cas, la langue officielle des tribunaux nationaux qui ont connu de l'affaire, peut être employée devant la Cour.

ART. 25. — Les Puissances intéressées ont le droit de nommer des agents spéciaux ayant mission de servir d'intermédiaires entre Elles et la Cour. Elles sont, en outre autorisées à charger des conseils ou avocats de la défense de leurs droits et intérêts.

ART. 26. — Le particulier intéressé sera représenté devant la Cour par un mandataire qui doit être soit un avocat autorisé à plaider devant une Cour d'appel ou une Cour suprême de l'un des pays contractants, soit un avoué exerçant sa profession auprès d'une telle Cour, soit enfin un professeur de droit à une école d'enseignement supérieur d'un de ces pays.

ART. 27. — Pour toutes les notifications à faire, notamment

aux Parties, aux témoins et aux experts, la Cour peut s'adresser directement, au Gouvernement de la Puissance sur le territoire de laquelle la notification doit être effectuée. Il en est de même s'il s'agit de faire procéder à l'établissement de tout moyen de preuve.

Les requêtes adressées à cet effet seront exécutées suivant les moyens dont la Puissance requise dispose d'après sa législation intérieure. Elles ne peuvent être refusées que si cette Puissance les juge de nature à porter atteinte à sa souveraineté ou à sa sécurité. S'il est donné suite à la requête, les frais ne comprennent que les dépenses d'exécution réellement effectuées.

La Cour a également la faculté de recourir à l'intermédiaire de la Puissance sur le territoire de laquelle elle a son siège.

Les notifications à faire aux Parties dans le lieu où siège la Cour peuvent être exécutées par le Bureau international.

TITRE III

Procédure devant la Cour internationale des prises.

Art. 28. — Le recours devant la Cour internationale des prises est formé au moyen d'une déclaration écrite, faite devant le Tribunal national qui a statué, ou adressée au Bureau international; celui-ci peut être saisi même par télégramme.

Le délai du recours est fixé à cent vingt jours à dater du jour où la décision a été prononcée ou notifiée (article 2, alinéa 2).

Art. 29. — Si la déclaration de recours est faite devant le Tribunal national, celui-ci, sans examiner si le délai a été observé, fait, dans les sept jours qui suivent, expédier le dossier de l'affaire au Bureau international.

Si la déclaration de recours est adressée au Bureau international, celui-ci en prévient directement le Tribunal national, par télégramme s'il est possible. Le Tribunal transmettra le dossier comme il est dit à l'alinéa précédent.

Lorsque le recours est formé par un particulier neutre, le Bureau international en avise immédiatement par télégramme la Puissance dont relève le particulier, pour permettre à cette

Puissance de faire valoir le droit que lui reconnaît l'article 4-2°.

Art. 30. — Dans le cas prévu à l'article 6, alinéa 2, le recours ne peut être adressé qu'au Bureau international. Il doit être introduit dans les trente jours qui suivent l'expiration du délai de deux ans.

Art. 31. — Faute d'avoir formé son recours dans le délai fixé à l'article 28 ou à l'article 30, la Partie sera, sans débats, déclarée non recevable

Toutefois, si elle justifie d'un empêchement de force majeure et si elle a formé son recours dans les soixante jours qui ont suivi la cessation de cet empêchement, elle peut être relevée de la déchéance encourue, la Partie adverse ayant été dûment entendue.

Art. 32. — Si le recours a été formé en temps utile, la Cour notifie d'office et sans délai à la Partie adverse une copie certifiée conforme de la déclaration.

Art. 33. — Si, en dehors des Parties qui se sont pourvues devant la Cour, il y a d'autres intéressés ayant le droit d'exercer le recours, ou si, dans le cas prévu à l'article 29, alinéa 3, la Puissance qui a été avisée n'a pas fait connaître sa résolution, la Cour attend, pour se saisir de l'affaire, que les délais prévus à l'article 28 ou à l'article 30 soient expirés.

Art. 34. — La procédure devant la Cour internationale comprend deux phases distinctes : l'instruction écrite et les débats oraux.

L'instruction écrite consiste dans le dépôt et l'échange d'exposés, de contre-exposés et, au besoin, de répliques dont l'ordre et les délais sont fixés par la Cour. Les parties y joignent toutes pièces et documents dont elles comptent se servir.

Toute pièce, produite par une Partie, doit être communiquée en copie certifiée conforme à l'autre Partie par l'intermédiaire de la Cour.

Art. 35. — L'instruction écrite étant terminée, il y a lieu à une audience publique, dont le jour est fixé par la Cour.

Dans cette audience, les Parties exposent l'état de l'affaire en fait et en droit.

La Cour peut, en tout état de cause, suspendre les plaidoi-

ries, soit à la demande d'une des Parties, soit d'office, pour procéder à une information complémentaire.

Art. 36. — La Cour internationale peut ordonner que l'information complémentaire aura lieu, soit conformément aux dispositions de l'article 27, soit directement devant elle ou devant un ou plusieurs de ses membres en tant que cela peut se faire sans moyen coercitif ou comminatoire.

Si des mesures d'information doivent être prises par des membres de la Cour en dehors du territoire où elle a son siège, l'assentiment du Gouvernement étranger doit être obtenu.

Art. 37. — Les Parties sont appelées à assister à toutes mesures d'instruction. Elles reçoivent une copie certifiée conforme des procès-verbaux.

Art. 38. — Les débats sont dirigés par le Président ou le Vice-Président et, en cas d'absence ou d'empêchement de l'un ou de l'autre, par le plus ancien des juges présents.

Le juge nommé par une Partie belligérante ne peut siéger comme président.

Art. 39. — Les débats sont publics sauf le droit pour une Puissance en litige de demander qu'il y soit procédé à huis clos.

Ils sont consignés dans des procès-verbaux, que signent le Président et le greffier et qui seuls ont caractère authentique.

Art. 40. — En cas de non-comparution d'une des Parties, bien que régulièrement citée, ou faute par elle d'agir dans les délais fixés par la Cour, il est procédé sans elle et la Cour, décide d'après les éléments d'appréciation qu'elle a à sa disposition.

Art. 41. — La Cour notifie d'office aux Parties toutes décisions ou ordonnances prises à leur absence.

Art. 42. — La Cour apprécie librement l'ensemble des actes, preuves et déclarations orales.

Art. 43. — Les délibérations de la Cour ont lieu à huis clos et restent secrètes.

Toute décision est prise à la majorité des juges présents. Si la Cour siège en nombre pair et qu'il y ait partage des voix, la voix du dernier des juges dans l'ordre de préséance établi d'après l'article 12, alinéa 1, n'est pas comptée.

Art. 44. — L'arrêt de la Cour doit être motivé. Il mentionne les noms des juges qui y ont participé, ainsi que les noms des assesseurs, s'il y a lieu ; il est signé par le Président et par le greffier.

Art. 45. — L'arrêt est prononcé en séance publique, les Parties présentes ou dûment appelées ; il est notifié d'office aux Parties.

Cette notification une fois faite, la Cour fait parvenir au Tribunal national des prises le dossier de l'affaire en y joignant une expédition des diverses décisions intervenues ainsi qu'une copie des procès-verbaux de l'instruction.

Art. 46. — Chaque Partie supporte les frais occasionnés par sa propre défense.

La Partie qui succombe supporte, en outre, les frais causés par la procédure. Elle doit, de plus verser un centième de la valeur de l'objet litigieux à titre de contribution aux frais généraux de la Cour internationale. Le montant de ces versements est déterminé par l'arrêt de la Cour.

Si le recours et exercé par un particulier, celui-ci fournit au Bureau international un cautionnement dont le montant est fixé par la Cour et qui est destiné à garantir l'exécution éventuelle des deux obligations mentionnées dans l'alinéa précédent. La Cour peut subordonner l'ouverture de la procédure au versement du cautionnement.

Art. 47. — Les frais généraux de la Cour internationale des prises sont supportés par les Puissances contractantes dans la proportion de leur participation au fonctionnement de la Cour telle qu'elle est prévue par l'article 15 et par le tableau y annexé. La désignation des juges suppléants ne donne pas lieu à contribution.

Le Conseil administratif s'adresse aux Puissances pour obtenir les fonds nécessaires au fonctionnement de la Cour.

Art. 48. — Quand la Cour n'est pas en session, les fonctions qui lui sont conférées par l'article 32, l'article 34, alinéas 2 et 3, l'article 35, alinéa 1, et l'article 46, alinéa 3, sont exercées par une délégation de trois juges, désignés par la Cour. Cette délégation décide à la majorité des voix.

Art. 49. — La Cour fait elle-même son règlement d'ordre

intérieur qui doit être communiqué aux Puissances contractantes.

Dans l'année de la ratification de la présente Convention, elle se réunira pour élaborer ce règlement.

Art. 50. — La Cour peut proposer des modifications à apporter aux dispositions de la présente Convention qui concernent la procédure. Ces propositions sont communiquées, par l'intermédiaire du Gouvernement des Pays-Bas, aux Puissances contractantes qui se concerteront sur la suite à y donner.

TITRE IV

Dispositions finales.

Art. 51. — La présente Convention ne s'applique de plein droit que si les Puissances belligérantes sont toutes Parties à la Convention.

Il est entendu, en outre, que le recours devant la Cour internationale des prises ne peut être exercé que par une Puissance contractante ou le ressortissant d'une Puissance contractante.

Dans les cas de l'article 5, le recours n'est admis que si le propriétaire et l'ayant droit sont également des Puissances contractantes ou des ressortissants de Puissances contractantes.

Art. 52. — La présente Convention sera ratifiée et les ratifications en seront déposées à La Haye dès que toutes les Puissances désignées à l'article 15 et dans son annexe seront en mesure de le faire.

Le dépôt des ratifications aura lieu en tout cas, le 30 juin 1909, si les Puissances prêtes à ratifier peuvent fournir à la Cour neuf juges et neuf juges suppléants, aptes à siéger effectivement. Dans le cas contraire, le dépôt sera ajourné jusqu'au moment où cette condition sera remplie.

Il sera dressé du dépôt des ratifications un procès-verbal dont une copie, certifiée conforme, sera remise par la voie diplomatique à chacune des Puissances désignées à l'alinéa premier.

Art. 53. — Les Puissances désignées à l'article 15 et dans son annexe sont admises à signer la présente Convention

jusqu'au dépôt des ratifications prévu par l'alinéa 2 de l'article précédent.

Après ce dépôt, elles seront toujours admises à y adhérer purement et simplement. La Puissance qui désire adhérer notifie par écrit son intention au Gouvernement des Pays-Bas en lui transmettant, en même temps l'acte d'adhésion qui sera déposé dans les archives dudit Gouvernement. Celui-ci enverra, par la voie diplomatique, une copie certifiée conforme de la notification et de l'acte d'adhésion à toutes les Puissances désignées à l'alinéa précédent, en leur faisant savoir la date où il a reçu la notification.

Art. 54. — La présente Convention entrera en vigueur six mois à partir du dépôt des ratifications prévu par l'article 52, alinéas 1 et 2.

Les adhésions produiront effet soixante jours après que la notification en aura été reçue par le Gouvernement des Pays-Bas et, au plus tôt, à l'expiration du délai prévu par l'alinéa précédent.

Toutefois, la Cour internationale aura qualité pour juger les affaires de prises décidées par la juridiction nationale à partir du dépôt des ratifications ou de la réception de la notification des adhésions. Pour ces décisions, le délai fixé à l'article 28, alinéa 2, ne sera compté que de la date de la mise en vigueur de la Convention pour les Puissances ayant ratifié ou adhéré.

Art. 55. — La présente Convention aura une durée de douze ans à partir de sa mise en vigueur, telle qu'elle est déterminée par l'article 54, alinéa 1, même pour les Puissances ayant adhéré postérieurement.

Elle sera renouvelée tacitement de six ans en six ans sauf dénonciation.

La dénonciation devra être, au moins un an avant l'expiration de chacune des périodes prévues par les deux alinéas précédents, notifiée par écrit au Gouvernement des Pays-Bas qui en donnera connaissance à toutes les autres Parties contractantes.

La dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée. La Convention subsistera pour les autres Puissances contractantes, pourvu que leur partici-

pation à la désignation des juges soit suffisante pour permettre le fonctionnement de la Cour avec neuf juges et neuf juges suppléants.

Art. 56. — Dans le cas où la présente Convention n'est pas en vigueur pour toutes les Puissances désignées dans l'article 15 et le tableau qui s'y rattache, le Conseil administratif dresse, conformément aux dispositions de cet article et de ce tableau, la liste des juges et des juges suppléants pour lesquels les Puissances contractantes participent au fonctionnement de la Cour. Les juges appelés à siéger à tour de rôle seront, pour le temps qui leur est attribué par le tableau susmentionné, répartis entre les différentes années de la période de six ans, de manière que, dans la mesure du possible, la Cour fonctionne chaque année en nombre égal. Si le nombre des juges suppléants dépasse celui des juges, le nombre de ces derniers pourra être complété par des juges suppléants désignés par le sort parmi celles des Puissances qui ne nomment pas de juge titulaire.

La liste ainsi dressée par le Conseil administratif sera notifiée aux Puissances contractantes. Elle sera révisée quand le nombre de celles-ci sera modifié par suite d'adhésions ou de dénonciations.

Le changement à opérer par suite d'une adhésion ne se produira qu'à partir du 1er janvier qui suit la date à laquelle l'adhésion a son effet, à moins que la Puissance adhérente ne soit une Puissance belligérante, cas auquel elle peut demander d'être aussitôt représentée dans la Cour, la disposition de l'article 16 étant du reste applicable, s'il y a lieu.

Quand le nombre total des juges est inférieur à onze, sept juges constituent le quorum nécessaire.

Art. 57. — Deux ans avant l'expiration de chaque période visée par les alinéas 1 et 2 de l'article 55, chaque Puissance contractante pourra demander une modification des dispositions de l'article 15 et du tableau y annexé, relativement à sa participation au fonctionnement de la Cour. La demande sera adressée au Conseil administratif qui l'examinera et soumettra à toutes les Puissances des propositions sur la suite à y donner. Les Puissances feront, dans le plus bref délai possible, connaître leur résolution au Conseil administratif. Le

résultat sera immédiatement, et au moins un an et trente jours avant l'expiration dudit délai de deux ans, communiqué à la Puissance qui a fait la demande.

Le cas échéant les modifications adoptées par les Puissances entreront en vigueur dès le commencement de la nouvelle période.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires ont revêtu la présente Convention de leurs signatures.

Fait à La Haye, le dix-huit octobre mil neuf cent sept, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Gouvernement des Pays-Bas et dont des copies, certifiées conformes, seront remises par la voie diplomatique aux Puissances désignées à l'article 15 et dans son annexe.

ANNEXE DE L'ARTICLE 15

Distribution des juges et juges suppléants pour chaque année de la période de six ans.

	JUGES.	JUGES suppléants.	JUGES.	JUGES suppléants.
	Ie année.		**IIe année.**	
1	Argentine.	Paraguay.	Argentine.	Panama.
2	Colombie.	Bolivie.	Espagne.	Espagne.
3	Espagne.	Espagne.	Grèce.	Roumanie.
4	Grèce.	Roumanie.	Norvège.	Suède.
5	Norvège.	Suède.	Pays-Bas.	Belgique.
6	Pays-Bas.	Belgique.	Turquie.	Luxembourg.
7	Turquie.	Perse.	Uruguay.	Costa-Rica.
	IIIe année.		**IVe année.**	
1	Brésil.	Dominicaine.	Brésil.	Guatemala.
2	Chine.	Turquie.	Chine.	Turquie.
3	Espagne.	Portugal.	Espagne.	Portugal.
4	Pays-Bas.	Suisse.	Pérou.	Honduras.
5	Roumanie.	Grèce.	Roumanie.	Grèce.
6	Suède.	Danemark.	Suède.	Danemark.
7	Venezuela.	Haïti.	Suisse.	Pays-Bas.

	JUGES.	JUGES suppléants.	JUGES.	JUGES suppléants.
	Vᵉ année.		VIᵉ année.	
1	Belgique.	Pays-Bas.	Belgique.	Pays-Bas.
2	Bulgarie.	Monténégro.	Chili.	Salvador.
3	Chili.	Nicaragua.	Danemark.	Norvège.
4	Danemark.	Norvège.	Mexique.	Equateur.
5	Mexique.	Cuba.	Portugal.	Espagne.
6	Perse.	Chine.	Serbie.	Bulgarie.
7	Portugal.	Espagne.	Siam.	Chine.

CONVENTION

concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime.

(*Indication des Souverains et Chefs d'État*).

En vue de diminuer les divergences d'opinion qui, en cas de guerre maritime, existent encore au sujet des rapports entre les Puissances neutres et les Puissances belligérantes, et de prévenir les difficultés auxquelles ces divergences pourraient donner lieu;

Considérant que, si l'on ne peut concerter dès maintenant des stipulations s'étendant à toutes les circonstances qui peuvent se présenter dans la pratique, il y a néanmoins une utilité incontestable à établir, dans la mesure du possible, des règles communes pour le cas où malheureusement la guerre viendrait à éclater;

Considérant que, pour les cas non prévus par la présente Convention, il y a lieu de tenir compte des principes généraux du droit des gens;

Considérant qu'il est désirable que les Puissances édictent

des prescriptions précises pour régler les conséquences de l'état de neutralité qu'elles auraient adopté;

Considérant que c'est, pour les Puissances neutres, un devoir reconnu d'appliquer impartialement aux divers belligérants les règles adoptées par elles;

Considérant que, dans cet ordre d'idées, ces règles ne devraient pas, en principe, être changées, au cours de la guerre, par une Puissance neutre, sauf dans le cas où l'expérience acquise en démontrerait la nécessité pour la sauvegarde de ses droits;

Sont convenus d'observer les règles communes suivantes qui ne sauraient, d'ailleurs porter aucune atteinte aux stipulations des traités généraux existants, et ont nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir :

(*Désignation des plénipotentiaires*).

Lesquels, après avoir déposé leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

Article premier. — Les belligérants sont tenus de respecter les droits souverains des Puissances neutres et de s'abstenir, dans le territoire ou les eaux neutres, de tous actes qui constitueraient de la part des Puissances qui les toléreraient un manquement à leur neutralité.

Art. 2. — Tous actes d'hostilité, y compris la capture et l'exercice du droit de visite, commis par des vaisseaux de guerre belligérants dans les eaux territoriales d'une Puissance neutre, constituent une violation de la neutralité et sont strictement interdits.

Art. 3. — Quand un navire a été capturé dans les eaux territoriales d'une Puissance neutre, cette Puissance doit, si la prise est encore dans sa juridiction, user des moyens dont elle dispose pour que la prise soit relâchée avec ses officiers et son équipage, et pour que l'équipage mis à bord par le capteur soit interné.

Si la prise est hors de la juridiction de la Puissance neutre, le Gouvernement capteur, sur la demande de celle-ci, doit relâcher la prise avec ses officiers et son équipage.

Art. 4. — Aucun tribunal des prises ne peut être constitué par un belligérant sur un territoire neutre ou sur un navire dans des eaux neutres.

Art. 5. — Il est interdit aux belligérants de faire des ports et des eaux neutres la base d'opérations navales contre leurs adversaires, notamment d'y installer des stations radio-télégraphiques ou tout appareil destiné à servir comme moyen de communication avec des forces belligérantes sur terre ou sur mer.

Art. 6. — La remise, à quelque titre que ce soit, faite directement ou indirectement par une Puissance neutre à une Puissance belligérante, de vaisseaux de guerre, de munitions, ou d'un matériel de guerre quelconque, est interdite.

Art. 7. — Une Puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un ou de l'autre des belligérants, d'armes, de munitions, et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte.

Art. 8. — Un Gouvernement neutre est tenu d'user des moyens dont il dispose pour empêcher dans sa juridiction l'équipement ou l'armement de tout navire, qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles contre une Puissance avec laquelle il est en paix. Il est aussi tenu d'user de la même surveillance pour empêcher le départ hors de sa juridiction de tout navire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles, et qui aurait été, dans ladite juridiction, adapté en tout ou en partie à des usages de guerre.

Art. 9. — Une Puissance neutre doit appliquer également aux deux belligérants les conditions, restrictions ou interdictions, édictées par elle pour ce qui concerne l'admission dans ses ports, rades ou eaux territoriales, des navires de guerre belligérants ou de leurs prises.

Toutefois, une Puissance neutre peut interdire l'accès de ses ports et de ses rades au navire belligérant qui aurait négligé de se conformer aux ordres et prescriptions édictés par elle ou qui aurait violé la neutralité.

Art. 10. — La neutralité d'une Puissance n'est pas compromise par le simple passage dans ses eaux territoriales des navires de guerre et des prises des belligérants.

Art. 11. — Une Puissance neutre peut laisser les navires de guerre des belligérants se servir de ses pilotes brevetés.

Art. 12. — A défaut d'autres dispositions spéciales de la législation de la Puissance neutre, il est interdit aux navires de guerre des belligérants de demeurer dans les ports et rades ou dans les eaux territoriales de ladite Puissance, pendant plus de 24 heures, sauf dans les cas prévus par la présente Convention.

Art. 13. — Si une Puissance avisée de l'ouverture des hostilités apprend qu'un navire de guerre d'un belligérant se trouve dans un de ses ports et rades ou dans ses eaux territoriales, elle doit notifier audit navire qu'il devra partir dans les 24 heures ou dans le délai prescrit par la loi locale.

Art. 14. — Un navire de guerre belligérant ne peut prolonger son séjour dans un port neutre au delà de la durée légale que pour cause d'avaries ou à raison de l'état de la mer. Il devra partir dès que la cause du retard aura cessé.

Les règles sur la limitation du séjour dans les ports, rades et eaux neutres, ne s'appliquent pas aux navires de guerre exclusivement affectés à une mission religieuse, scientifique ou philanthropique.

Art. 15. — A défaut d'autres dispositions spéciales de la législation de la Puissance neutre, le nombre maximum des navires de guerre d'un belligérant qui pourront se trouver en même temps dans un de ses ports ou rades, sera de trois.

Art. 16. — Lorsque des navires de guerre des deux Parties belligérantes se trouvent simultanément dans un port ou une rade neutres, il doit s'écouler au moins 24 heures entre le départ du navire d'un belligérant et le départ du navire de l'autre.

L'ordre des départs est déterminé par l'ordre des arrivées, à moins que le navire arrivé le premier ne soit dans le cas où la prolongation de la durée légale du séjour est admise.

Un navire de guerre belligérant ne peut quitter un port ou une rade neutres moins de 24 heures après le départ d'un navire de commerce portant le pavillon de son adversaire.

Art. 17. — Dans les ports et rades neutres, les navires de guerre belligérants ne peuvent réparer leurs avaries que dans la mesure indispensable à la sécurité de leur navigation et

non pas accroître, d'une manière quelconque, leur force militaire. L'autorité neutre constatera la nature des réparations à effectuer qui devront être exécutées le plus rapidement possible.

Art. 18. — Les navires de guerre belligérants ne peuvent pas se servir des ports, rades et eaux territoriales neutres, pour renouveler ou augmenter leurs approvisionnements militaires ou leur armement ainsi que pour compléter leurs équipages.

Art. 19. — Les navires de guerre belligérants ne peuvent se ravitailler dans les ports et rades neutres que pour compléter leur approvisionnement normal du temps de paix.

Ces navires ne peuvent, de même, prendre du combustible que pour gagner le port le plus proche de leur propre pays. Ils peuvent, d'ailleurs, prendre le combustible nécessaire pour compléter le plein de leurs soutes proprement dites, quand ils se trouvent dans les pays neutres qui ont adopté ce mode de détermination du combustible à fournir.

Si, d'après la loi de la Puissance neutre, les navires ne reçoivent du charbon que 24 heures après leur arrivée, la durée légale de leur séjour est prolongée de 24 heures.

Art. 20. — Les navires de guerre belligérants, qui ont pris du combustible dans le port d'une Puissance neutre, ne peuvent renouveler leur approvisionnement qu'après trois mois dans un port de la même Puissance.

Art. 21. — Une prise ne peut être amenée dans un port neutre que pour cause d'innavigabilité, de mauvais état de la mer, de manque de combustible ou de provisions.

Elle doit repartir aussitôt que la cause qui en a justifié l'entrée a cessé. Si elle ne le fait pas, la Puissance neutre doit lui notifier l'ordre de partir immédiatement; au cas où elle ne s'y conformerait pas, la Puissance neutre doit user des moyens dont elle dispose pour la relâcher avec ses officiers et son équipage et interner l'équipage mis à bord par le capteur.

Art. 22. — La Puissance neutre doit, de même, relâcher la prise qui aurait été amenée en dehors des conditions prévues par l'article 21.

Art. 23. — Une Puissance neutre peut permettre l'accès de ses ports et rades aux prises escortées ou non, lorsqu'elles y sont amenées pour être laissées sous séquestre en attendant

la décision du tribunal des prises. Elle peut faire conduire la prise dans un autre de ses ports.

Si la prise est escortée par un navire de guerre, les officiers et les hommes mis à bord par le capteur sont autorisés à passer sur le navire d'escorte.

Si la prise voyage seule, le personnel placé à son bord par le capteur est laissé en liberté.

Art. 24. — Si, malgré la notification de l'autorité neutre, un navire de guerre belligérant ne quitte pas un port dans lequel il n'a pas le droit de rester, la Puissance neutre a le droit de prendre les mesures qu'elle pourra juger nécessaires pour rendre le navire incapable de prendre la mer pendant la durée de la guerre et le commandant du navire doit faciliter l'exécution de ces mesures.

Lorsqu'un navire belligérant est retenu par une Puissance neutre, les officiers et l'équipage sont également retenus.

Les officiers d'équipage ainsi retenus peuvent être laissés dans le navire ou logés, soit sur un autre navire, soit à terre, et ils peuvent être assujettis aux mesures restrictives qu'il paraîtrait nécessaire de leur imposer. Toutefois, on devra toujours laisser sur le navire les hommes nécessaires à son entretien.

Les officiers peuvent être laissés libres en prenant l'engagement sur parole de ne pas quitter le territoire neutre sans autorisation.

Art. 25. — Une Puissance neutre est tenue d'exercer la surveillance que comportent les moyens dont elle dispose, pour empêcher dans ses ports ou rades et dans ses eaux toute violation des dispositions qui précèdent.

Art. 26. — L'exercice par une Puissance neutre des droits définis par la présente Convention ne peut jamais être considéré comme un acte peu amical par l'un ou par l'autre belligérant qui a accepté les articles qui s'y réfèrent.

Art. 27. — Les Puissances contractantes se communiqueront réciproquement, en temps utile, toutes les lois, ordonnances et autres dispositions réglant chez elles le régime des navires de guerre belligérants dans leurs ports et leurs eaux, au moyen d'une notification adressée au Gouvernement des

Pays-Bas et transmise immédiatement par celui-ci aux autres Puissances contractantes.

Art. 28. — Les dispositions de la présente Convention ne sont applicables qu'entre les Puissances contractantes et seulement si les belligérants sont tous parties à la Convention.

Art. 29. — La présente Convention sera ratifiée aussitôt que possible.

Les ratifications seront déposées à La Haye.

Le premier dépôt de ratifications sera constaté par un procès-verbal signé par les représentants des Puissances qui y prennent part et par le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas.

Les dépôts ultérieurs de ratifications se feront au moyen d'une notification écrite, adressée au Gouvernement des Pays-Bas et accompagnée de l'instrument de ratification.

Copie certifiée conforme du procès-verbal relatif au premier dépôt de ratifications, des notifications mentionnées à l'alinéa précédent, ainsi que des instruments de ratification, sera immédiatement remise, par les soins du Gouvernement des Pays-Bas et par la voie diplomatique, aux Puissances conviées à la deuxième Conférence de la Paix, ainsi qu'aux autres Puissances qui auront adhéré à la Convention. Dans les cas visés par l'alinéa précédent, ledit Gouvernement leur fera connaître en même temps la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 30. — Les Puissances non signataires sont admises à adhérer à la présente Convention.

La Puissance qui désire adhérer notifie par écrit son intention au Gouvernement des Pays-Bas en lui transmettant l'acte d'adhésion qui sera déposé dans les Archives dudit Gouvernement.

Ce Gouvernement transmettra immédiatement à toutes les autres Puissances copie certifiée conforme de la notification ainsi que de l'acte d'adhésion, en indiquant la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 31. — La présente Convention produira effet pour les Puissances qui auront participé au premier dépôt des ratifications, soixante jours après la date du procès-verbal de ce dépôt et, pour les Puissances qui ratifieront ultérieurement

ou qui adhéreront, soixante jours après que la notification de leur ratification ou de leur adhésion aura été reçue par le Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 32. — S'il arrivait qu'une des Puissances contractantes voulût dénoncer la présente Convention, la dénonciation sera notifiée par écrit au Gouvernement des Pays-Bas qui communiquera immédiatement copie certifiée conforme de la notification à toutes les autres Puissances en leur faisant savoir la date à laquelle il l'a reçue.

La dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée et un an après que la notification en sera parvenue au Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 33. — Un registre tenu par le Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas indiquera la date du dépôt de ratifications effectué en vertu de l'article 29, alinéas 3 et 4, ainsi que la date à laquelle auront été reçues les notifications d'adhésion (Article 30, alinéa 2) ou de dénonciation (Article 32, alinéa 1).

Chaque Puissance contractante est admise à prendre connaissance de ce registre et à en demander des extraits certifiés conformes.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires ont revêtu la présente Convention de leurs signatures.

Fait à La Haye, le dix-huit octobre mil neuf cent sept, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Gouvernement des Pays-Bas et dont des copies, certifiées conformes, seront remises par la voie diplomatique aux Puissances qui ont été conviées à la deuxième Conférence de la Paix.

DÉCLARATION

relative à l'interdiction de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons.

Les Soussignés, Plénipotentiaires des Puissances conviées à la deuxième Conférence Internationale de la Paix à La

Haye, dûment autorisés à cet effet par leurs Gouvernements,

S'inspirant des sentiments qui ont trouvé leur expression dans la déclaration de Saint-Pétersbourg du 29 novembre-11 décembre 1868, et désirant renouveler la déclaration de La Haye du 29 juillet 1899, arrivée à expiration,

Déclarent :

Les Puissances contractantes consentent, pour une période allant jusqu'à la fin de la troisième Conférence de la Paix, à l'interdiction de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux.

La présente déclaration n'est obligatoire que pour les Puissances contractantes, en cas de guerre entre deux ou plusieurs d'entre elles.

Elle cessera d'être obligatoire du moment où, dans une guerre entre des Puissances contractantes, une Puissance non contractante se joindrait à l'un des belligérants.

La présente déclaration sera ratifiée dans le plus bref délai possible.

Les ratifications seront déposées à La Haye.

Il sera dressé du dépôt des ratifications un procès-verbal, dont une copie, certifiée conforme, sera remise par la voie diplomatique à toutes les Puissances contractantes.

Les Puissances non signataires pourront adhérer à la présente déclaration. Elles auront, à cet effet, à faire connaître leur adhésion aux Puissances contractantes, au moyen d'une notification écrite adressée au Gouvernement des Pays-Bas et communiquée par celui-ci à toutes les autres Puissances contractantes.

S'il arrivait qu'une des Hautes Parties Contractantes dénonçât la présente déclaration, cette dénonciation ne produirait ses effets qu'un an après la notification faite par écrit au Gouvernement des Pays-Bas et communiquée immédiatement par celui-ci à toutes les autres Puissances contractantes.

Cette dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée.

En foi de quoi, les plénipotentiaires ont revêtu la présente Déclaration de leurs signatures.

Fait à La Haye, le dix-huit octobre mil neuf cent sept, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Gouvernement des Pays-Bas, et dont des copies, certifiées conformes, seront remises par la voie diplomatique aux Puissances contractantes.

INDEX

CHAPITRE V. — De l'arbitrage.

SECTION PREMIÈRE. — *Principes généraux.*

SECTION DEUXIÈME. — *De l'arbitrage facultatif.*

SECTION TROISIÈME. — *De l'arbitrage obligatoire.*

CHAPITRE XVIII. — **La propriété privée ennemie dans la guerre maritime.**

CHAPITRE XXVIII. — **Convocation d'une nouvelle Conférence.**

CHAPITRE XXIX. — **L'acte final.**

CHAPITRE XXX. — **La séance de clôture.**

APPENDICES

BAR-LE-DUC. — IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE.